

**AVULSO NÃO  
PUBLICADO  
PARECER PELA  
INADEQUAÇÃO  
FINANCEIRA NA  
CFT**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 23-A, DE 2015**

**(Do Sr. Carlos Bezerra)**

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; tendo parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pela inadequação financeira e orçamentária (relator: DEP. ENIO VERRI).

## **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

## **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## **SUMÁRIO**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 5.172, de 26 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, ficando o atual parágrafo único renumerado como § 1º:

“Art.46.....

.....

§ 1º .....

§ 2º Não haverá incidência do imposto no caso de saída de produto do estabelecimento do importador de que trata o inciso I do art. 51 quando o produto não houver sido objeto de novo processo de industrialização.” (NR)

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto tem o objetivo de evitar uma dupla incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, na hipótese de importação de produtos industrializados.

A atual redação do art. 46 do CTN traz em seus dois primeiros incisos hipóteses de incidência do IPI no desembarço aduaneiro e na saída do produto do estabelecimento industrial. Há interpretações da Receita Federal e de alguns Tribunais Federais de que, no caso de importação de produto industrializado, haveria uma incidência do IPI no desembarço aduaneiro e outra quando da saída do estabelecimento do importador.

Essa interpretação é deveras perniciosa para a economia nacional, aumentando em muito o custo das empresas nacionais que necessitam da importação de produtos estrangeiros. A presente proposição visa explicitar que os artigos I e II do art. 46 do CTN são excludentes, não podendo ser acumulados sem que haja no estabelecimento do importador novo processo de industrialização.

Ressalte-se que esse já é o entendimento do colendo Superior Tribunal de Justiça, pacificado no ano de 2014:

“TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS

## INDUSTRIALIZADOS. SAÍDA DO ESTABELECIMENTO IMPORTADOR.

A norma do parágrafo único constitui a essência do fato gerador do imposto sobre produtos industrializados. A teor dela, o tributo não incide sobre o acréscimo embutido em cada um dos estágios da circulação de produtos industrializados. Recai apenas sobre o montante que, na operação tributada, tenha resultado da industrialização, assim considerada qualquer operação que importe na alteração da natureza, funcionamento, utilização, acabamento ou apresentação do produto, ressalvadas as exceções legais. De outro modo, coincidiriam os fatos geradores do imposto sobre produtos industrializados e do imposto sobre circulação de mercadorias.

Consequentemente, os incisos I e II do caput são excludentes, salvo se, entre o desembaraço aduaneiro e a saída do estabelecimento do importador, o produto tiver sido objeto de uma das formas de industrialização.

Embargos de divergência conhecidos e providos.”

(EREsp 1411749/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Rel. p/ Acórdão Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/06/2014, DJe 18/12/2014)

Assim, sequer tratamos de desoneração tributária ou incentivo fiscal, uma vez que o que a presente proposição visa é adaptar o texto legal ao entendimento pacificado pelo STJ.

Ante tais considerações, confiamos na aprovação do projeto pelos Eminentes Pares.

Sala das Sessões, em 05 de março de 2015.

Deputado CARLOS BEZERRA

<b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b>
--

### **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e

Institui Normas Gerais de Direito Tributário  
Aplicáveis à União, Estados e Municípios.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**DISPOSIÇÃO PRELIMINAR**

Art. 1º Esta Lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estabelece, com fundamento no art. 5º, XV, alínea b, da Constituição Federal, as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar.

**LIVRO PRIMEIRO**  
**SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

**TÍTULO III**  
**IMPOSTOS**

**CAPÍTULO IV**  
**IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO**

**Seção I**  
**Imposto Sobre Produtos Industrializados**

Art. 46. O imposto, de competência da União, sobre produtos industrializados tem como fato gerador:

- I - o seu desembaraço aduaneiro, quando de procedência estrangeira;
- II - a sua saída dos estabelecimentos a que se refere o parágrafo único do art. 51;
- III - a sua arrematação, quando apreendido ou abandonado e levado a leilão.

Parágrafo único. Para os efeitos deste imposto, considera-se industrializado o produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade, ou o aperfeiçoe para o consumo.

Art. 47. A base de cálculo do imposto é:

- I - no caso do inciso I do artigo anterior, o preço normal, como definido no inciso II do art. 20, acrescido do montante:
  - a) do Imposto sobre a Importação;
  - b) das taxas exigidas para entrada do produto no País;
  - c) dos encargos cambiais efetivamente pagos pelo importador ou dele exigíveis;
- II - no caso do inciso II do artigo anterior:
  - a) o valor da operação de que decorrer a saída da mercadoria;
  - b) na falta do valor a que se refere a alínea anterior, o preço corrente da mercadoria, ou sua similar, no mercado atacadista da praça do remetente;
- III - no caso do inciso III do artigo anterior, o preço da arrematação.

Art. 51. Contribuinte do imposto é:

- I - o importador ou quem a lei a ele equiparar;
  - II - o industrial ou quem a lei a ele equiparar;
  - III - o comerciante de produtos sujeitos ao imposto, que os forneça aos contribuintes definidos no inciso anterior;
  - IV - o arrematante de produtos apreendidos ou abandonados, levados a leilão.
- Parágrafo único. Para os efeitos deste imposto, considera-se contribuinte autônomo qualquer estabelecimento de importador, industrial, comerciante ou arrematante.

## Seção II

### Imposto Estadual sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias

Arts. 52 a 58 ([\*Revogados pelo Decreto-lei nº 406, de 31/12/1968\*](#))

---



---

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### 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

Cumpra 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 8 de maio de 2017.

**Deputado Enio Verri**  
**Relator**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar 23/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Enio Verri.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Covatti Filho - Presidente, Carlos Melles - Vice-Presidente, Alexandre Baldy, Alfredo Kaefer, Andres Sanchez, Benito Gama, Edmar Arruda, Edmilson Rodrigues, Enio Verri, Fernando Monteiro, João Gualberto, José Guimarães, Júlio Cesar, Laercio Oliveira, Leonardo Quintão, Luciano Bivar, Luciano Ducci, Luiz Carlos Haully, Miro Teixeira, Pauderney Avelino, Paulo Henrique Lustosa, Professor Victório Galli, Simone Morgado, Soraya Santos, Yeda Crusius, Celso Maldaner, Eduardo Cury, Fausto Pinato, Félix Mendonça Júnior, Giuseppe Vecchi, Helder Salomão, Hildo Rocha, Jerônimo Goergen, João Paulo Kleinübing, Jorginho Mello, Keiko Ota, Lucas Vergilio, Marcelo Álvaro Antônio, Marco Antônio Cabral, Mauro Pereira, Newton Cardoso Jr, Paulo Teixeira, Vaidon Oliveira e Vinicius Carvalho.

Sala da Comissão, em 9 de agosto de 2017.

**Deputado COVATTI FILHO**  
**Presidente**

<b>FIM DO DOCUMENTO</b>
-------------------------