

**PROJETO DE LEI N.º 1.955-C, DE 2015**  
**(Do Sr. Rocha)**

Dispõe sobre a criação de Zona Franca no Município de Cruzeiro do Sul, Estado do Acre; tendo parecer da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, pela aprovação (relatora: DEP. JÉSSICA SALES); da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. ALAN RICK); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária deste e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (relator: DEP. PAUDERNEY AVELINO).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA;  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS;  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

**APRECIACÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

**PUBLICAÇÃO DO PARECER DA**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 1.955, de 2015, cria a Zona Franca de Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, para o livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial. A área contínua onde será instalada a Zona Franca, incluindo locais próprios para entrepostamento de mercadorias a serem nacionalizadas ou reexportadas, será demarcada pelo Poder Executivo.

De conformidade com o projeto, as mercadorias estrangeiras ou nacionais enviadas à referida Zona Franca serão, obrigatoriamente, destinadas às empresas autorizadas a operar nesse território.

A entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca em questão dar-se-á com a suspensão do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que serão convertidos em isenção quando as mercadorias forem destinadas a: (i) consumo e vendas internas na zona franca; (ii) beneficiamento, em seu território, de pescado, pecuária, recursos minerais e matérias-primas de origem agrícola ou florestal; (iii) agropecuária e piscicultura; (iv) instalação e operação de serviços de qualquer natureza, inclusive turismo; (v) estocagem para comercialização no mercado externo; e (vi) industrialização de produtos em seu território. A suspensão de impostos também será convertida em isenção nos casos de mercadorias que deixarem a mencionada Zona Franca como bagagem acompanhada de viajantes, dentro dos limites fixados pelo Poder Executivo, e como remessas postais para o restante do País, de acordo com o estabelecido em lei.

As mercadorias estrangeiras que saírem da citada Zona Franca para o restante do País estarão sujeitas à tributação no momento de sua internação, exceto no caso de bagagem acompanhada de viajantes. A industrialização de produtos no território da Zona Franca estará sujeita ao cumprimento das mesmas normas

e requisitos aplicáveis à Zona Franca de Manaus, inclusive no que se refere à autorização para o funcionamento das empresas.

As importações de mercadorias destinadas à Zona Franca em referência estarão sujeitas aos procedimentos normais de importação antes do desembaraço aduaneiro. Por sua vez, a saída de mercadorias estrangeiras da Zona Franca para o restante do território nacional será considerada, para efeitos fiscais e administrativos, como importação normal.

A proposição dispõe também que os produtos nacionais ou nacionalizados que entrarem na Zona Franca em tela estarão isentos do IPI sempre que destinados às mesmas finalidades citadas anteriormente para a entrada de mercadorias estrangeiras. Neste caso, ficam asseguradas a manutenção e a utilização dos créditos do IPI relativos às matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem empregados na industrialização dos produtos entrados na Zona Franca.

São excluídos dos benefícios fiscais alguns produtos como armas e munições, fumo e seus derivados, bem como determinadas categorias de veículos de passageiros, bebidas alcoólicas e produtos de perfumaria e de toucador.

Por fim, a proposta prevê que as isenções e benefícios que institui serão mantidos pelo prazo de 25 anos.

Incumbida de analisar o mérito da supracitada proposição, a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) deliberou unanimemente, em 05/04/2017, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.955, de 2015.

Já a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) deliberou, em 09/08/2017, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.955, de 2015, com Substitutivo, o qual ampliou significativamente os benefícios tributários concedidos, incluindo:

- a) a redução do Imposto de Importação incidente sobre insumos de origem estrangeira empregados nos produtos industrializados na Zona Franca, quando estes produtos saírem para outros pontos do território do País;
- b) a isenção do IPI incidente sobre todos os produtos industrializados na Zona Franca, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer ponto do Território Nacional;
- c) a isenção do Imposto de Exportação sobre os produtos industrializados na Zona Franca, quando dela saírem para o exterior;
- d) a isenção da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços – PIS/PASEP-Importação e da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior – COFINS-Importação quando da entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca;
- e) a isenção da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre as receitas de vendas de mercadorias destinadas ao consumo ou à industrialização na Zona Franca por pessoa jurídica estabelecida fora da referida Zona Franca, bem como incidentes sobre as receitas decorrentes da comercialização de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem produzidos na Zona Franca para emprego em processo de industrialização por estabelecimentos ali instalados;

f) a redução da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta auferida por pessoa jurídica industrial estabelecida na Zona Franca.

O art. 25 do referido Substitutivo prevê que o Poder Executivo, com vistas a cumprir o disposto nos arts. 5º, II, 12 e 14 da Lei Complementar nº 101/ 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do estabelecido na proposição e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhar o projeto de lei orçamentária, cuja apresentação se der após decorridos 60 dias da publicação da Lei.

Encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação, a matéria será analisada sob o aspecto de sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e quanto ao mérito, cumprindo registrar que não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão, além do exame do mérito, inicialmente, apreciar a proposição 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.

De plano, verifica-se que a criação da Zona Franca de Cruzeiro do Sul implica a concessão de benefícios tributários que acarretam renúncia de receita tributária para a União.

Quanto à análise da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, cumpre inicialmente lembrar que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituiu-se Novo Regime Fiscal, cujas regras para elevação de despesas ou redução de receitas devem ser observadas. Nesse sentido, merece destaque o art. 113 do ADCT, que prescreve:

*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.*

Já o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece as condições para a concessão de benefício de natureza tributária nos seguintes termos:

*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.*

*§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*

Ainda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 – LDO/2018 (Lei nº 13.473, de 08/08/2017), em seu art. 112, trata das proposições legislativas que importem ou autorizem diminuição da receita, como se segue:

*Art. 112. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, 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 exercícios 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.*

*(...)*

*§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.*

*(...)*

*§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.*

Verifica-se que tanto o Projeto de Lei nº 1.955/2015 como o Substitutivo aprovado pela CDEICS concedem benefícios tributários que acarretam renúncia de receita tributária para a União. Apesar disso, as proposições em análise não estão instruídas com as informações preliminares exigidas pela LRF com vistas à sua apreciação, a saber: a estimativa da renúncia de receita, as medidas de compensação ou a comprovação de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO. Da mesma forma, as proposições não atendem ao disposto pela LDO/2018 para efeito de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

Em que pese o que dispõe o art. 25 do Substitutivo adotado pela CDEICS, o qual estabelece que o Poder Executivo estimará o montante da renúncia fiscal e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto de lei orçamentária, cuja apresentação se der após 60 dias da publicação da lei decorrente da aprovação da proposição em tela, ainda assim não são atendidas as exigências ditadas pela LRF e, em especial, pelo § 4º do art. 112 da LDO/2018 para a hipótese de ocorrência de renúncia de receita.

Destarte, malgrado os nobres propósitos que nortearam a elaboração das proposições em exame, não podem as mesmas ser consideradas adequadas e compatíveis sob a ótica da adequação orçamentária e financeira.

Ademais, fica também prejudicado o exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT.

*“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”*

Por todo o exposto, voto pela **incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 1.955, de 2015, e do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços.**

Sala da Comissão, em 29 de maio de 2018.

**Deputado PAUDERNEY AVELINO**  
**Relator**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.955/2015, e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Pauderney Avelino.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Julio Lopes - Vice-Presidente, Carlos Melles, Cícero Almeida, Edmar Arruda, Enio Verri, João Paulo Kleinübing, Júlio Cesar, Kaio Maniçoba, Leonardo Quintão, Luiz Carlos Hauly, Newton Cardoso Jr, Pauderney Avelino, Pedro Paulo, Soraya Santos, Bruna Furlan, Carlos Andrade, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Gilberto Nascimento, Giuseppe Vecchi, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Keiko Ota, Laercio Oliveira, Lindomar Garçon, Lucas Vergilio, Mário Negromonte Jr., Paulo Teixeira e Rodrigo Martins.

Sala da Comissão, em 7 de novembro de 2018.

**Deputado RENATO MOLLING**  
**Presidente**