

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 1.011-A, DE 2018
(Do Senado Federal)

PDS nº 57/2018

OFÍCIO nº 939/2018 (SF)

Susta o Decreto nº 9.394, de 30 de maio de 2018, que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (Tipi), aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016; tendo parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária deste e dos de nºs 969/18 e 966/18, apensados (relator: DEP. FAUSTO PINATO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD). APENSE-SE A ESTE O PDC-966/2018.

APRECIACÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo em análise, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, pretende, em seu artigo 1º, sustar o Decreto nº 9.394, de 30 de maio de 2018, que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016.

O Decreto Legislativo oriundo do projeto entra em vigor na data de sua publicação, conforme previsto em seu artigo 2º.

No Projeto de Decreto Legislativo principal a autora sustenta que:

“A Constituição Federal (CF) impede que os contribuintes sejam surpreendidos com a cobrança imediata do aumento da carga tributária. Além do mais, assegura o tratamento diferenciado para a Zona Franca de Manaus. Entretanto, o Poder Executivo federal definiu novas regras de tributação para os concentrados utilizados na produção de refrigerantes, o que atropela os ditames constitucionais e legais. Esta proposição visa impedir a permanência dos efeitos deletérios de tal modificação.

Por meio do Decreto nº 9.394, de 2018, o Poder Executivo; reduziu imediatamente para 4% as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidentes sobre as preparações compostas, não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados), para elaboração de refrigerantes. Anteriormente as alíquotas eram de

20%.

Acontece que o produto final, refrigerantes, suporta a incidência da alíquota de 4%. Diferentemente, antes da modificação introduzida pelo Decreto combatido, os insumos (extratos concentrados) suportavam alíquota bem elevada (20%) em comparação ao produto final (4%), o que gerava créditos na apuração do IPI pelas indústrias de refrigerantes. Todavia, esses créditos gerados para os adquirentes dos extratos, quando originados na Zona Franca e exportados para outras regiões do País, são obtidos sem o efetivo recolhimento do imposto na operação anterior, conforme disposto no art. 6º do Decreto-Lei no 1.435, de 16 de dezembro de 1975, o que traz vantagens para os adquirentes.

O Decreto nº 9.394, de 2018, inviabiliza, assim, a permanência da indústria de concentrados em Manaus, que responde por grande parte do faturamento do Polo Industrial. Os fabricantes foram atraídos para a Zona Franca justamente porque não pagavam a alíquota elevada que gerava crédito em valor correspondente ao que deixou de ser pago.

Conforme disposto nos arts. 40 e 92-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), são asseguradas à ZFM suas características de incentivos fiscais, e somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos.

A modificação das alíquotas acaba, na prática e sem lei, com o incentivo fiscal garantido para a ZFM, o que torna sem efeito o comando constitucional.

Além do mais, a modificação aumenta indireta e imediatamente a carga tributária das indústrias de refrigerantes, que terão reduzidos os créditos das aquisições, o que viola o princípio da não-surpresa tributária.

Deve ser sustado, desse modo, o Decreto por desconsiderar o tratamento favorecido à Zona Franca de Manaus, estabelecido no ADCT, por infringir a anterioridade nonagesimal, prevista no inciso III, "c", c/c o §1º do art. 150 da CF."

À proposta original foram apensados, em 07 de agosto do presente ano, o Projeto de Decreto Legislativo nº 966, de 2018, de autoria do Deputado Pauderney Avelino e o Projeto de Decreto Legislativo nº 969, de 2018, de autoria do Deputado Silas Câmara, em que ambos, também, pretendem, em seus artigos 1º, sustar o Decreto nº 9.394, de 30 de maio de 2018, que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016. Na mesma linha, o Decreto Legislativo oriundo do projeto entra em vigor na data de sua publicação, conforme previsto em seu artigo 2º.

Em miúdos, vale esclarecer que o referido decreto reduziu de 20% para 4% a alíquota do Imposto

sobre Produtos Industrializados – IPI incidente sobre o extrato concentrado para elaboração de refrigerantes. A celeuma é que o produto final, que é o refrigerante, é tributado em 4%. Essa diferença existente antes do decreto gerava créditos na apuração do IPI pelas indústrias de refrigerantes.

O IPI, previsto no art. 46, do Código Tributário Nacional e no art. 153, IV, da Constituição Federal, é informado pelos princípios da seletividade, em função da essencialidade do produto, e da não cumulatividade, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores, art. 153, § 3º, I e II, da CF/88.

Na prática, algumas empresas aproveitam o crédito de IPI sobre as matérias-primas adquiridas com isenção da Zona Franca de Manaus (ZFM) para minimizar os impactos de toda a sua carga tributária. Ou seja, os créditos são utilizados, também, na apuração do IPI devido de bebidas alcoólicas (cervejas).

O Poder Executivo alega que o incentivo foi apenas reduzido para maior equilíbrio fiscal e que o decreto corrigiu uma distorção: a carga sobre o insumo (20%) era maior do que sobre o produto final (4%).

Por fim, ao sustar os efeitos do Decreto nº 9.394/18, será mantida a alíquota de 20% para os produtos enquadrados na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) 2106.90.10 (concentrados para elaboração de refrigerantes), quando fabricados por empresas que estão instaladas na ZFM.

As proposições foram distribuídas às Comissões de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD) e estas estão sujeitas à apreciação do Plenário, em regime de tramitação de prioridade (art. 151, II, RICD).

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II c/c art. 32, X, “h”) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que *“estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”*.

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível *“a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”* e como adequada *“a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”* e o respectivo § 2º da Norma Interna estabelece que *“sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma e conteúdo”*.

Nesse sentido, ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 95/2016 fez inserir o art. 113 no Ato

das Disposições Constitucionais Transitórias (ACDT) determinando que a “*proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro***” (Grifou-se).

Na mesma direção é a dicção dos arts. 14 e 16, caput, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), *in verbis*:

“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.”* (Grifou-se)

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

*I – **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;”* (Grifou-se)

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Lei nº 13.473, de 2017), também existe determinação quanto à necessidade de estimativa dos impactos orçamentários e financeiros advindos das proposições. É o que estabelece o art. 112, *in verbis*:

“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.” (Grifou-se)

Importa ainda transcrever a regra trazida pela Súmula CFT nº 01/08, *in verbis*:

*“É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - **deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.**”* (Grifou-se)

Frise-se que, no caso de os projetos serem considerados incompatíveis orçamentária e financeiramente, fica prejudicado o exame quanto ao mérito nesta Comissão de Finanças e Tributação – CFT, conforme dispõe o art. 10 da Norma Interna da 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.”

1. Incompatibilidade e Inadequação dos PDC 1011/2018; 966/2018 e 969/2018

Quanto aos PDC 1011/2018, 966/2018 e 969/18, verifica-se que os mesmos, ao proporem a suspensão do Decreto nº 9.394/2018, contemplam dispositivo que implicam em renúncia de receita de natureza tributária, como pode ser demonstrado com base na Resposta ao Requerimento de Informação nº 3.044, de 2017, de autoria desta Comissão, que *“Solicita informação ao Ministro da Fazenda, sobre o estudo que foi realizado na Receita Federal sobre a distorção tributária que gerou ganhos de R\$ 13,5 bilhões para os grandes fabricantes de refrigerantes para pagar menos imposto.”*

Citam-se trechos da resposta, *in verbis*:

“Trata-se de Nota para subsidiar resposta ao Requerimento de Informação C-2017/3044 de 28 de junho de 2017 com origem na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados de autoria do Deputado Covatti Filho. Tal Requerimento foi encaminhado à Secretaria da Receita Federal pela Assessoria para Assuntos Parlamentares do Gabinete do Ministério da Fazenda por meio do Memorando nº 10.404/AAP/GM-MF de 29 de junho de 2017 para subsidiar a sua resposta.

(...)

Diversos jornalistas e outros cidadãos procuram a Secretaria da Receita Federal com o objetivo de esclarecer dúvidas e em outras ocasiões, buscar dados que possam esclarecer o funcionamento da economia nacional e seu sistema tributário. No caso específico, foram fornecidas informações sobre o crédito gerado aos fabricantes de refrigerantes que adquirem o concentrado para produção da bebida da Zona Franca de Manaus (ZFM).

(...)

Ao contrário do que afirma a justificativa do Requerimento, não é possível afirmar que

apenas os grandes fabricantes se beneficiem desse crédito ficto, nem em que medida o façam diferente dos pequenos, é possível fazer afirmações apenas em relação ao setor como um todo com as análises feitas agora. A hipótese levantada pelo parlamentar parte da premissa de que a escala de produção permitiria a implantação de operação própria na ZFM que, por sua vez, daria margem a práticas mais agressivas para geração de crédito. Apesar de ser uma hipótese razoável a ser confirmada ou refutada, sua análise não foi feita na coleta desses dados.

A primeira tabela coletada traz informações obtidas por meio de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-es) de 2010 e 2016, estimando o benefício de IPI à alíquota de 27% até setembro de 2012 e 20% a partir de então. PIS/COFINS (outro benefício concedido pelo regime da ZFM) têm seu valor estimado à alíquota de 1,95%, resultado da diferença entre o percentual que é cobrado na origem e o valor creditado no destino. ICMS é estimado em termos de ordem de grandeza aproximada, por não ser um tributo administrado pela RFB, tomando por base uma restituição de 90,25% do ICMS interestadual para cada ano: (valores em R\$ milhões)

Ano	Valor Detalhe Saída – NFe	IPI estimado	PIS/PASEP	ICMS
2010	6.319,63	1.706,30	123,23	684,42
2011	7.101,19	1.917,32	138,47	769,06
2012	8.596,11	2.188,46	167,62	930,96
2013	8.598,81	1.719,76	167,68	931,25
2014	9.676,13	1.935,23	188,68	1.047,92
2015	10.171,76	2.034,35	198,35	1.101,60
2016	9.994,89	1.998,98	194,90	1.082,45
Total do Período	60.458,51	13.500,40	1.178,94	6.547,66

Sobre as saídas de produção própria de refrigerantes, por envolver número maior de produtores, compradores e de transações, foram coletados dados apenas dos anos de 2014 a 2016 e apenas de IPI: (Valores em R\$ milhões)

Ano Emissão DF	Valor Detalhe Saída – NFe	Valor IPI Saída – NFe
2014	30.259,11	1.305,74

2015	30.829,91	945,97
2016	30.525,94	767,38

Assim, a cada R\$ 100,00 de refrigerantes vendidos pelos fabricantes das bebidas, o Estado restituiu R\$ 4,03 de IPI sob a forma de créditos a serem utilizados para abater outros tributos administrados pela RFB pelos fabricantes em 2016, essa é a conclusão passível de ser feita com as análises e dados obtidos até o momento.”

Ademais, em 19 de junho do corrente ano, o subsecretário de Fiscalização da Receita Federal, auditor-fiscal Iágaro Jung Martins, participou de audiência pública no Senado Federal sobre o Decreto nº 9.394, de 30 de maio de 2018. Ele explicou que a renúncia fiscal que seria desse setor na ZFM até a edição do decreto era R\$ 3,8 bilhões de reais por ano. Com a edição do decreto, há uma redução da renúncia fiscal anual de R\$ 1,6 bilhão e R\$ 740 milhões representam aumento de arrecadação para a União em 2018.

Na visão do subsecretário de fiscalização da Receita Federal, o ajuste efetuado pelo decreto do Poder Executivo visa a corrigir uma distorção em um setor específico, que emprega 798 pessoas no Polo Industrial da ZFM e adquire por ano R\$ 211 milhões de insumos oriundos dos estados do norte do País. Esse ajuste representa 6,9% da renúncia fiscal total da ZFM e torna menos desigual a competitividade do setor de bebidas frias não alcóolicas.

Contudo, mesmo diante desse gigantesco rombo no caixa da União, os PDC nº 1011/2018; 966/2018 e 969/2018 não apresentaram as estimativas do impacto orçamentário e financeiro e as respectivas medidas de compensação exigidas pela legislação transcrita na parte inicial do presente Voto.

Por essa razão, os mesmos mostram-se incompatíveis orçamentária e financeiramente, ficando prejudicado o exame quanto ao mérito nesta Comissão, conforme art. 10 da Norma Interna da CFT.

Como já foi exposto no parágrafo anterior, o exame do mérito das proposições resta prejudicado em virtude de suas inadequações e incompatibilidades orçamentárias e financeiras, porém, *ad argumentandum tantum*, deve-se rebater pontos expostos nas justificativas dos autores, já que se trata de argumentos falaciosos e devem ser motivos de questionamento. Inclusive, tais argumentos deverão ser objeto de deliberação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, que tratará do respectivo mérito.

2. Da legalidade dos Projetos de Decreto Legislativo

A Legalidade dos PDC tem seu fulcro no artigo 49 da CF de 1988, que diz:

“Art. 49 É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação Legislativa;”

É sabido que o Poder Executivo pode alterar as alíquotas de IPI via Decreto Presidencial, sem que seja desrespeitado o princípio da legalidade ou usurpado de sua competência para tanto, com base no artigo

153, § 1º, da CF/88, *in verbis*:

“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

IV - produtos industrializados;

(...)

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.”

Ou seja, não existe qualquer abuso do poder regulamentar por parte do Poder Executivo ao alterar as alíquotas de IPI via Decreto Presidencial, que ensejaria o cabimento de Projeto de Decreto Legislativo.

3. Alegação de que existe o desrespeito ao princípio da noventena (art. 150, III, “c”, da CF/88)

A redação do texto constitucional é clara:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - cobrar tributos:

(...)

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;”

Ou seja, conclui-se que se aplica o princípio nos casos de instituição ou aumento de tributo. Contudo, no presente caso, como é sabido, o Poder Executivo reduziu de 20% para 4% a alíquota de IPI incidente sobre o extrato concentrado para a elaboração de refrigerantes.

Logo, não há que se falar em aplicação do princípio da noventena, previsto no art. 150, III, “c”, da CF/88.

E, muito pelo contrário, com a sustação do referido Decreto nº 9.394, de 30 de maio de 2018, haverá um aumento da alíquota de IPI de 4% para 20% incidente sobre o extrato concentrado para elaboração de refrigerantes, devendo, assim, ser aplicado o princípio da noventena, previsto no art. 150, III, “c”, da CF/88. Ou seja, obrigatoriamente o setor ainda terá que esperar 90 dias para que o Poder Executivo possa efetivamente cobrar o tributo com a alíquota majorada.

4. Alegação de que a redução de incentivo fiscal deveria ser feita por lei *stricto sensu*

Repise-se que o Poder Executivo reduziu de 20% para 4% a alíquota de IPI incidente sobre o extrato concentrado para a elaboração de refrigerantes. Desta forma, não há que se falar em redução de incentivo fiscal, já que a medida tomada pelo governo foi exclusivamente visando ao ajuste fiscal em razão da necessidade de se compensar a perda de arrecadação com a redução dos tributos incidentes sobre o óleo diesel.

Sendo assim, a edição do decreto adveio de ações parametrizadas pelo referido órgão fazendário

e com embasamento em critérios de reoneração de setores econômicos sob o panorama aplicado a diversos outros setores.

Ademais, como também é sabido, o Poder Executivo pode alterar as alíquotas de IPI via Decreto Presidencial sem que seja desrespeitado o princípio da legalidade, com base no art. 153, § 1º, da CF/88, *in verbis*:

“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

IV - produtos industrializados;

(...)

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.”

Ou seja, as disposições do Decreto nº 9.394/18 encontram-se dentro do âmbito da competência do Poder Executivo e foram acompanhadas de estudos que conferem viabilidade ao pretendido pelo governo para corrigir as graves distorções concorrenciais existentes.

5. Alegação de tratamento diferenciado para as empresas instaladas na Zona Franca de Manaus e o impedimento de aumento de carga tributária nesta região; e que somente lei federal pode modificar os critérios concernentes às características de incentivos fiscais

Acontece que a Constituição Federal, em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, arts. 40; 92 e 92-A, determina a concessão de incentivo fiscal para que haja um desenvolvimento da região, *in verbis*:

“Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.”

“Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

“Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 83, de 2014\)](#)

Contudo, em qualquer momento o Poder Executivo retirou ou extinguiu qualquer incentivo fiscal dado às empresas instaladas na Zona Franca de Manaus. Pelo contrário, os incentivos permanecem inalterados.

Novamente, o Poder Executivo simplesmente reduziu de 20% para 4% a alíquota de IPI incidente sobre o extrato concentrado para elaboração de refrigerantes. Desta forma, não há que se falar em redução de incentivo fiscal, pois a medida tomada pelo governo foi exclusivamente visando ao ajuste fiscal em razão da

necessidade de se compensar a perda de arrecadação com a redução dos tributos incidentes sobre o óleo diesel.

Ou seja, os incentivos fiscais continuam em vigor.

Outro ponto a ser rebatido é a sistemática empregada pelo art. 6º do Decreto-Lei nº 1.435/75, que permanece inalterada. Ou seja, o Decreto nº 9.394/18 em nada modificou a isenção de IPI sobre produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, exclusive as de origem pecuária, por estabelecimentos localizados na área abrangida pelos Estados do Amazonas, Acre e Territórios de Rondônia e Roraima.

Ademais, os referendados produtos elaborados gerarão crédito do IPI calculado como se devido fosse, sempre que empregados como matérias-primas produtos intermediários ou materiais de embalagem na industrialização, em qualquer ponto do território nacional, de produtos efetivamente sujeitos ao pagamento do referido imposto.

Ou seja, os incentivos fiscais continuam em vigor.

6. Alegação de que o incentivo na Zona Franca de Manaus levou as empresas ali instaladas a gerarem empregabilidade, contribuindo para um maior desenvolvimento econômico e social; que a redução da alíquota de IPI e a redução do crédito de IPI põem em xeque a permanência das empresas na ZFM

É importante elucidar que, com a majoração da alíquota, conseqüentemente será reajustada a incidência de créditos tributários revertidos aos adquirentes dos concentrados advindos da ZFM.

Com isso, a utilização desse crédito tributário pelos sucessores na cadeia produtiva das bebidas acarreta em considerável renúncia de receitas para a União, bem como aos demais entes federados, que são beneficiados pelo aporte constitucional via Fundo de Participação dos Estados – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios – FPM – na casa de 22,5% da arrecadação do IPI, conforme previsto no art. 159, I, “a” e “b”, da CF/88.

O setor de refrigerantes possui um importante papel na economia do país. Dentre alguns dados interessantes, considerando apenas o ano de 2015, está a geração de mais de 60 mil empregos diretos, que gerou um faturamento de R\$ 23,5 bilhões. Comparativamente, as empresas de bebidas instaladas na ZFM chegam a faturar R\$ 10 bilhões e a empregar apenas 797 funcionários.

Ou seja, o faturamento das empresas instaladas na ZFM representa 42% de todo o faturamento, mas não empregam nem mil funcionários, enquanto que o resto do setor emprega pouco mais de 59 mil pessoas. Somando-se a isto, as empresas instaladas na Zona Franca detêm 80% do mercado de refrigerantes. Logo, não há como sustentar que essas empresas geram empregabilidade na ZFM em detrimento de todo o resto do país.

Persistindo no argumento, além do faturamento na casa de R\$ 10 bilhões, estima-se que a renúncia das empresas de concentrados na ZFM supere R\$ 5 bilhões. E os créditos repassados por essas empresas chegam em torno de R\$ 4,15 bilhões. Assim, o impacto gerado na economia por essas empresas é

superior a R\$ 9 bilhões.

Ademais, as empresas de concentrados instaladas na região correspondem a 86,71% do faturamento do subsetor químico (as empresas que produzem concentrado de refrigerantes encontram-se no subsetor químico) e somam 13,5% do faturamento do Polo Industrial de Manaus.

7. A tributação sobre os refrigerantes e a tributação sobre os concentrados

A alíquota de IPI dos refrigerantes varia de 1,56% a 4%, dependendo do sabor e do comércio ao qual se destina. O concentrado, por sua vez, possui uma alíquota de 20%. Ou seja, a matéria prima apresenta valor até cinco vezes maior que o do seu produto final.

Isso explica o porquê das grandes empresas se instalarem na ZFM.

Ademais, o Imposto sobre Produtos Industrializados, previsto no art. 46 do Código Tributário Nacional e no art. 153, IV, da CF/88, é formado pelos princípios da seletividade, em função da essencialidade do produto, e da não cumulatividade, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores (art. 153, § 3º I e II, da CF/88).

Na prática, algumas empresas aproveitam o crédito de IPI sobre as matérias-primas adquiridas com isenção na ZFM para minimizar os impactos de toda a sua carga tributária. Ou seja, os créditos são utilizados, também, na apuração do IPI devido de bebidas alcoólicas (cervejas).

Essa questão não é nova e já foi objeto de audiência pública na Câmara dos Deputados, em agosto de 2017, tendo o Deputado Alfredo Kaefer (PP/PR) sustentado que os créditos são tão numerosos que algumas empresas, após abater todos os impostos federais possíveis da produção de refrigerantes, ainda os utilizam para diminuir a carga tributária de outras mercadorias, *in verbis*:

“O produto mais comum é a cerveja, o que causa uma distorção ainda maior no setor de bebidas frias, que já é um dos mais concentrados do País.”

Na mesma toada, o Deputado Zeca Dirceu (PT/PR) asseverou:

“Os cerca de R\$ 2 bilhões que as multinacionais de bebidas geram de créditos de IPI por operações de má-fé, descaracterizando o objetivo da Zona Franca de Manaus, merecem nossa atenção.”

Os Projetos de Decreto Legislativo, nesse sentido, ao contrário da pretensa defesa da ZFM, procuram restaurar o contexto de distorções tributárias no setor de bebidas, o que gera disparidade de concorrência favorecendo as empresas instaladas na ZFM em detrimento de todas as outras instaladas no país.

O setor de bebidas, sem a manutenção da vigência do Decreto nº 9.394/18, continuará sendo profundamente impactado pela disparidade tributária. Quando se tenta sustar o decreto para que se restabeleça a alíquota de 20%, não se procura proteger a ZFM como um todo, mas os interesses e lucros do setor de bebidas instalados nessa região.

Ademais, as empresas localizadas na Zona Franca, ao se aproveitarem das isenções, se

reinseridos através da sustação do decreto, por óbvio favorecem seus parceiros. As empresas que não possuem essa parceria, por sua vez, encontram extrema dificuldade de se manterem ativas no mercado.

Não parece razoável a proteção de apenas um estado-membro em detrimento de todos os outros no país que poderiam aumentar sua arrecadação e, conseqüentemente, seu poder de investimento na economia local.

Por fim, no intuito de corroborar com todo o exposto no presente tópico, a Receita Federal do Brasil publicou o “*Plano Anual da Fiscalização 2018 e Resultados de 2017*”, que pode ser acessado pelo seguinte endereço eletrônico: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/auditoria-fiscal>, onde se destaca a parte que trata do setor de bebidas, *in verbis*:

“14.1.4. Planejamento tributário abusivo no setor de bebidas

O planejamento tributário abusivo consiste na majoração artificial do preço dos concentrados de bebidas, contabilizados pelos fabricantes como “vendas de produtos”, com vistas a dissimular dois outros importantes componentes do preço do concentrado fornecido aos engarrafadores, quais sejam:

a) os royalties decorrentes da permissão concedida aos fabricantes para uso e exploração da marca;

b) contribuições financeiras da fabricante do concentrado para supostos programas de marketing dos fabricantes (receitas contabilizadas pelo fabricante de concentrados e posteriormente restituídas/creditadas aos fabricantes).

O planejamento tributário abusivo utiliza o artifício de sobrevalorizar absurdamente o preço do concentrado, uma vez que o fabricante é beneficiário de incentivos aplicáveis à Zona Franca de Manaus. Assim, a majoração artificial do preço dos concentrados só traz “bônus” fiscais, sem resultar em qualquer “ônus”.

As vantagens fiscais acarretam não só prejuízos ao erário, mas também delas decorre uma concorrência desleal no mercado de refrigerantes e de bebidas não alcoólicas. Somente em 2017 foram efetuados lançamentos da ordem de R\$ 2,36 bilhões.”

Em vista de todo o exposto, voto pela **inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira dos Projetos de Decreto Legislativo nº 1011, de 2018; 966, de 2018; e 969, de 2018, apensados**, restando prejudicado o exame quanto ao mérito nesta Comissão, conforme art. 10 da Norma Interna da CFT.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado FAUSTO PINATO
PP/SP

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.011/2018, dos PDC's nº 969/2018, e nº 966/2018, apensados, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Fausto Pinato.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Julio Lopes, Alfredo Kaefer e João Gualberto - Vice-Presidentes, Edmar Arruda, Enio Verri, João Paulo Kleinübing, Júlio Cesar, Kaio Maniçoba, Marcus Pestana, Pedro Paulo, Soraya Santos, Vicente Candido, Afonso Florence, Alessandro Molon, Assis Carvalho, Carlos Andrade, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Christiane de Souza Yared, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Helder Salomão, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Jerônimo Goergen, Keiko Ota, Lindomar Garçon, Lucas Vergilio, Márcio Biolchi, Mário Negromonte Jr., Rodrigo Martins, Valtenir Pereira e Wellington Roberto.

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING
Presidente