

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 6.400, DE 2009

Altera a legislação do Imposto sobre produtos Industrializados – IPI sobre os produtos classificados no código 2402.20.00 da TIPI, o Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, a Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002 e dá outras providências.

Autor: Deputado TADEU FILIPPELLI

Relator: Deputado JURANDIL JUAREZ

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.400, de 2009, é de autoria do nobre Deputado Tadeu Filippelli. Distribuído às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, para análise do mérito, e de Finanças e Tributação, para apreciação do mérito e nos termos do art. 54 do RICD, e ainda para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme o art. 54 do RICD, a proposição tramita sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (art.24, II), em regime ordinário. Nesta primeira Comissão, o projeto de lei não recebeu emendas.

Cumpra esclarecer que os produtos de que trata a proposição – isto é, as mercadorias classificadas no código 2402.20.00 da TIPI – são, conforme a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, “cigarros contendo tabaco”. Estes se diferenciam de “charutos e cigarrilhas, contendo tabaco”, cujo código é 2402.10.00, e ainda de outros produtos, distintos todos eles.

Com o seu art. 1º a proposição pretende que os produtos classificados no código 2402.20.00 da TIPI estarão sujeitos, por unidade ou por determinada quantidade do produto, ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, cujo valor será determinado pelo somatório de duas parcelas. O primeiro, definido no inciso I, é o valor fixado em reais, por vintena ou por determinada quantidade de produto, conforme tabela de enquadramento fiscal disposta na NC (24 –1) da TIPI; o segundo, descrito no inciso II, é um valor adicional variável, a ser obtido mediante a aplicação da alíquota disposta na TIPI sobre doze e meio por cento do preço do produto no varejo, deduzido o valor fixado em reais, conforme disposto no inciso I, e vigente atualmente. Os §§ 1º e 2º estabelecem que o valor mínimo devido será o estabelecido na tabela de enquadramento fiscal, ainda que o valor adicional variável, tratado no inciso II, seja negativo.

O § 3º do art. 1º estabelece, ainda, que o valor fixado em reais poderá ser alterado pelo Poder Executivo, tendo em vista o comportamento do mercado, e deverá ser atualizado anualmente pelo índice de correção dos preços dos cigarros no mercado nacional, para cada classe de enquadramento fiscal.

O art. 2º da proposição em tela pretende introduzir diversas alterações no Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977. Caso aprovado com a redação proposta, a primeira mudança será em alguns dos parágrafos do art. 2º do mencionado Decreto-Lei. A alteração fará com que empresas autuadas por não atenderem aos requisitos que condicionam a concessão do registro especial, hoje indispensável para a produção de cigarros nos termos da lei, assim como as empresas autuadas por não-cumprimento de obrigação fiscal, principal ou acessória, passarão a ter trinta dias para regularizar a situação fiscal ou apresentar esclarecimentos e provas cabíveis, e não apenas 10 dias, como consta da norma cuja mudança se propõe.

Outra modificação sugerida pela proposição em análise no mesmo Decreto-Lei nº 1.593/77 é no § 5º do seu art. 2º. No parágrafo mencionado, o Decreto-Lei nº 1.596, de 21 de dezembro de 1977 estabelece que “do ato que cancelar o registro especial caberá recurso ao Secretário da Receita Federal, sem efeito suspensivo, dentro de trinta dias, contados da data da sua publicação, sendo definitiva a decisão na esfera administrativa”. Caso aprovado o Projeto de Lei nº 6.400, de 2009, aqui em debate, o recurso deverá ser apreciado não pelo Secretário, mas pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e terá efeito suspensivo, contrariamente ao que consta da legislação em vigor. O prazo para apresentação de recurso será mantido.

A proposição em tela introduz ainda nova redação ao § 6º do art. 2º do Decreto-Lei mencionado, e renumera os seguintes. O parágrafo introduzido prevê que o registro especial, essencial para a produção e comercialização legal de cigarros, deverá ser restabelecido, mediante publicação de ato declaratório, caso, até o julgamento do recurso, sejam atendidos os requisitos que condicionam a concessão do registro especial.

As alterações a serem introduzidas na legislação em vigor com a eventual aprovação do § 7º - que, como se disse, substitui o § 6º da norma vigente – são no seguinte sentido: tal como hoje em vigor, a norma é que “o cancelamento da autorização ou sua ausência implica, sem prejuízo da exigência dos impostos e das contribuições devidos e da imposição de sanções previstas na legislação tributária e penal, apreensão do estoque de matérias-primas, produtos em elaboração, produtos acabados e materiais de embalagem, existente no estabelecimento”. Caso a proposição em tela seja aprovada, apenas os produtos acabados existentes no estabelecimento serão apreendidos.

A norma que encontra-se válida hoje prevê que o estoque apreendido poderá ser liberado se, no prazo de noventa dias da data do cancelamento ou da constatação da falta do registro especial, este for restabelecido ou concedido. Acatada a proposta do Deputado Tadeu Filippelli, deixa de existir o prazo de noventa dias. Assim, o estoque apreendido deverá ser mantido como tal até a obtenção ou revalidação do registro especial ou, na ausência de um destes fatos, indefinidamente.

Outra regra vigente que será alterada, na hipótese da aprovação do projeto de lei em tela, é a Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, em seus arts. 39, 46 e 49. O art. 39 diz que “poderão sair do estabelecimento industrial, com suspensão de IPI, os produtos destinados à exportação”. Os seus incisos e parágrafos estabelecem as condições em que tal suspensão ocorrerá, e esclarecem que o crédito de IPI se aplica também às matérias primas, produtos intermediários e materiais de embalagem utilizados na industrialização do produto exportado. Em síntese, a suspensão se aplica sempre que o produto for exportado ou vendido a empresa comercial exportadora, e será revertida caso a exportação não seja efetivada no prazo de 180 dias. Acatada a proposta do Deputado Tadeu Filippelli, “não serão reconhecidas obrigações tributárias e encargos sociais e qualquer ônus adicional ao valor declarado oficialmente sobre o preço da mercadoria recebida no exterior”, exceto nos casos em que acordo internacional estabeleça reciprocamente as obrigações do exportador e do importador”.

Já o art. 46, como vige atualmente, reza que será vedada a importação de cigarros de marca que não seja comercializada no país de origem. A proposição em apreço mantém a vedação, porém acrescenta o seguinte texto: “com exceção dos (cigarros) feitos sob encomenda, com marca própria de fabricante, atacadista ou comerciante que atuam localmente, equiparados à indústria e devidamente regularizados perante a Secretaria da Receita Federal e a Agência de Vigilância Sanitária.”

Por sua vez, o art. 49 da mesma Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, será alterado em seu § 4º, que se refere aos selos a serem apostos nas embalagens destinadas à comercialização. Aqui, a modificação proposta tem o objetivo de adequar o texto em vigor à proposição, constante do projeto de lei em tela, que permite a importação de cigarros feitos sob encomenda, mesmo quando não comercializados no país de origem.

O Projeto de Lei nº 6.400, de 2009, aqui em debate, propõe ainda, em seu art. 4º, alterar a Nota 1 do Anexo II, constante da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 23 de agosto de 2001. A Lei nº 9.782/99 “define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências”; já o mencionado Anexo II desta Lei é uma tabela da qual constam os valores a serem pagos e prazos, a serem respeitados, para renovação da “Taxa de Fiscalização Sanitária”, aplicáveis a empresas atuantes em diversos ramos de atividade. A referida Nota 1 estabelece percentuais crescentes de redução nessa taxa; o menor redutor é quinze por cento, para empresas com faturamento anual entre cinquenta milhões de reais e vinte milhões de reais, e as maiores reduções chegam a noventa e cinco por cento para as microempresas, em algumas condições.

A proposição em tela reduz o menor percentual de desconto para dez por cento, porém torna-o aplicável a empresas com faturamento mais elevado. Aprovada a matéria em debate, a redução do valor da Taxa citada ocorrerá de forma escala progressiva, como na lei em vigor. Para sintetizar as diferenças entre o atual e o proposto, registre-se o caso das empresas cujo faturamento anual encontra-se entre vinte milhões e cinquenta milhões de reais; hoje beneficiadas com uma redução de 15%, passarão a gozar de uma redução de sessenta por cento na referida Taxa.

Outra mudança é proposta pelo art. 5º do projeto de lei aqui em debate, que pretende alterar o art. 35 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de

agosto de 2001. Diz este artigo que “no caso de operação de venda à empresa comercial exportadora, com o fim específico de exportação, o estabelecimento industrial de produtos classificados na subposição 2402.20.00 da tabela de Incidência do IPI – TIPI responde solidariamente com a empresa comercial exportadora pelo pagamento dos impostos, contribuições e respectivos acréscimos legais, devidos em decorrência da não efetivação da exportação”. A proposta em tela altera o entendimento; aprovada esta, “o estabelecimento industrial (...) somente responderá solidariamente com a empresa comercial (...) se a indústria comprovadamente participar do ilícito”.

O art. 53 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002 é outro texto legal a ser modificado, caso a proposta em análise venha a ser aprovada. É o que se almeja com o art. 6º da proposição em tela. Consta da norma em vigor que “é proibida a fabricação, em estabelecimento de terceiros, dos produtos do código 24.02.20.00 da Tipi.” Este é o teor do art. 53, cujo parágrafo único define que, “para estabelecimentos que receberem ou tiverem em seu poder matérias-primas, produtos intermediários ou material de embalagem para a fabricação de cigarros para terceiros, aplica-se a penalidade prevista no inciso II do art. 15 do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977”. Este último estabelece, para o caso, “multa igual ao valor comercial da mercadoria.” A proposta, de autoria do Deputado Tadeu Filippelli e submetida à consideração deste Colegiado diz ser proibida a fabricação “sem a devida autorização da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que deverá aprovar o plano de produção e a saída da mercadoria da empresa fabricante para a empresa encomendante.” A penalidade, para empresas que atuem em desacordo com esse preceito, continuará a mesma.

O art. 7º do Projeto de Lei nº 6.400, de 2009, aqui analisado, propõe revogar o art. 9º da Lei nº 11.933, de 28 de abril de 2008. Segundo este artigo a ser revogado “(...) não se aplicam, relativamente aos estabelecimentos comerciais atacadistas e varejistas, as regras de equiparação a industrial constantes da legislação do imposto (sobre produtos industrializados)”.

Por fim, o art. 8º da proposta em debate propõe a revogação das disposições em contrário, e o art. 9º prevê a entrada em vigor da lei resultante desta proposição na data da sua publicação.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Ao analisar o presente projeto de lei, que trata da taxação dos cigarros, tivemos a sorte de assistir reportagem, no Jornal Nacional, acerca de impostos sobre os medicamentos, comparando nosso País com outros. Em certo sentido, cigarros e medicamentos são produtos opostos, o que justifica compará-los: os primeiros criam doenças, degradam a qualidade de vida e levam à morte. Os segundos curam doenças, permitem uma vida melhor e mais longa. Nessa situação, era de se esperar que os impostos onerassem mais os cigarros e menos os medicamentos. No entanto, principalmente quando se faz uma comparação internacional, não é exatamente isso o que ocorre em nosso País.

Por mecanismos políticos que impedem a voz e o desejo da maioria de prevalecer – e que compete a esta Casa analisar, mas não aqui, na apreciação deste projeto de lei –, o Brasil é um país onde os remédios são caros e os cigarros, baratos; onde os cigarros de alto preço têm taxação menor que os de baixo custo; onde remédios pagam imposto elevado e alguns cigarros, novamente em comparação internacional, pouco. Esse fato sugere, nobres colegas, que a maneira como hoje se define a estrutura tributária do nosso país, com a total prevalência do Poder Executivo, deve ser alterada para que o Congresso Nacional, que melhor representa os muitos interesses envolvidos nessa questão, possa influir mais, e de maneira mais decisiva, sobre esse ponto essencial do nosso processo de desenvolvimento econômico. Mas, como dissemos, devemos nos ater às questões econômicas colocadas pela proposição em tela.

Certamente que há impostos sobre os cigarros. Também é certo que a taxação sobre este produto é elevada – em termos absolutos, mas não em comparações internacionais – e representa importante fonte de receitas para o governo, principalmente o Federal. É verdadeiro, porém, que se fizermos uma comparação internacional, no Brasil os cigarros são baratos e relativamente pouco taxados, e os remédios são caros e arcam com pesada carga de impostos. Este é um disparate que precisa ser corrigido, e não devemos esperar pela reforma tributária para começar esse processo. O Projeto de Lei nº 6.400, de 2009, se bem não resolve plenamente essa questão, e nem mesmo trata de remédios, é, no entanto, um passo firme nesse sentido. Parabenizamos, pois, o Deputado Tadeu Filippelli pela iniciativa.

A citada matéria do Jornal Nacional mostrou que, no Brasil, em média, trinta e três por cento do preço dos medicamentos é representado pelos impostos. De acordo com levantamento feito em 23 países, o Brasil é aquele onde é mais elevada a carga tributária sobre medicamentos. No Brasil, esta gira em torno de 34%; na Argentina, é de 21%; na Alemanha, 16%; nos EUA, México, Colômbia e Reino Unido, os medicamentos são isentos de impostos. Em Portugal, os remédios pagam apenas 5% de imposto, e são, regra geral, muito mais baratos que no Brasil.

Já com os cigarros a situação é bem diferente. Em que pese o fato de a tributação sobre esse produto não ser pequena, nem mesmo no Brasil, a revista Tobacco Free Center, disponível em http://tobaccofreecenter.org/files/pdfs/pt/ILL_overview_pt.pdf, mostra, curiosamente que, numa ampla comparação internacional, além da Ucrânia, os quatro membros do BRIC são os países onde os cigarros são mais baratos. No Brasil, o preço médio dos maços, em 2006, era de US\$ 1,58 por maço de vinte unidades; no nosso vizinho Uruguai, o preço médio era de US\$ 1,92, e em países ricos os preços eram ainda mais elevados: nos EUA, US\$ 4,10; no Canadá, US\$ 6,34; na Grã Bretanha, US\$ 8,24.

Longe de mim sugerir que os preços mais elevados dos cigarros são **causa** da maior riqueza daqueles países. É incontestável, porém, que preços mais elevados de cigarros, e menores para medicamentos, em muito contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população. O Projeto de Lei em tela tem, entre outros, o propósito de elevar os preços dos cigarros, mediante aumento e reformulação da sua tributação. Neste sentido, é plenamente meritório, ainda que, como já dito, não trate – e nós também não o faremos mais, neste Parecer – da questão da tributação sobre os medicamentos.

Desde 1999, o IPI sobre cigarros é um valor fixado em reais, por pacote contendo vinte unidades. Esse valor, definido de acordo com a classe do cigarro, é de R\$ 0,619 para cigarros da classe I e atinge seu máximo para cigarros da classe IV-R, que pagam R\$ 1,131 por vintena. Tal regra foi fixada pelo Decreto 3.070, de 1999, e os valores ora vigentes foram definidos na Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 753, de 10 de julho de 2007. Regra e valores serão alterados caso a proposição em tela seja aprovada e sancionada pelo Presidente da República.

Nesta hipótese, o valor do imposto será o somatório de duas parcelas. A primeira delas é exatamente o valor fixado na Instrução Normativa acima mencionada e, ainda de acordo com a proposição em debate, poderá ser alterada pelo Poder Executivo a qualquer momento, como já ocorre atualmente; a segunda parcela

será um valor adicional variável, a ser obtido mediante a aplicação da alíquota definida na Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI sobre doze e meio por cento do preço do produto no varejo, deduzido o valor fixo constante da instrução normativa acima mencionada. Como esta segunda parcela pode, teoricamente, ser negativa, o §2º da proposição em tela prevê que “o valor mínimo devido de acordo com o §1º será o estabelecido na tabela de enquadramento fiscal, disposta no inciso I, mesmo que o valor adicional variável, disposto no inciso II, seja negativo”.

Exemplificando, com base em números hipotéticos. Sejam duas marcas de cigarro, respectivamente classe I e classe IV-R, uma com preço de varejo de R\$ 4,00 e outra vendida a R\$ 8,00. Na situação atual, a primeira pagará, a título de IPI, R\$ 0,619 (incluído no preço de varejo) por vintena e a segunda, R\$ 1,131. Em termos percentuais sobre o preço, na primeira o IPI representa 15,48% e, na segunda, 14,14%. Acatada a proposta aqui analisada e considerando que a alíquota constante da tabela do IPI para cigarros é de 330%, aplicável sobre doze e meio por cento do preço de varejo, a primeira marca passaria a pagar, a título de IPI, um valor total de R\$ 1,5310, ou 38,28% sobre o preço de varejo, e a segunda pagaria R\$ 3,1690 ou 39,61% sobre o preço de venda ao consumidor final. Haverá, pois, expressiva elevação da alíquota efetiva sobre ambas as classes, sendo o aumento proporcionalmente maior para o cigarro mais caro, com implicações também amplas sobre a economia, adiante comentadas. De fato, em sua justificativa, o Deputado Tadeu Filippelli aponta que um dos seus objetivos é elevar o preço do cigarro, já que este, no Brasil, encontra-se entre os mais baratos do mundo.

Há controvérsia sobre alguns dos principais efeitos econômicos de um aumento dos preços do cigarro, mas há concordância sobre alguns pontos. De maneira bem resumida, é plenamente aceito que maior imposto implica: elevação do preço do maço, uma vez que os acionistas das empresas dificilmente aceitarão absorver toda a elevação de tributos mediante redução na taxa de lucros; queda do consumo; provável queda no emprego gerado pela indústria de cigarros, afetando a renda de municípios e micro-regiões produtoras de tabaco e cigarros; provável redução nos gastos públicos e privados com a saúde, pois a queda do consumo ensejaria menor incidência de doenças provocadas pelo cigarro.

A controvérsia mencionada refere-se, principalmente, às implicações de um aumento de preços sobre o volume de impostos arrecadados no setor. A indústria fumageira argumenta que maiores impostos induzem aumento do comércio ilegal, inclusive o contrabando, e provocam redução de consumo. Juntos, esses dois fatores podem implicar redução da arrecadação total de impostos.

A Organização Mundial da Saúde, no entanto, acredita que a questão do contrabando não está diretamente relacionada apenas ao preço do maço. Pelo contrário, aponta que diversos países elevaram os impostos sobre o cigarro com o objetivo expresso de elevar-lhes os preços, convencidos de que o aumento destes é o melhor instrumento para coibir o consumo. O resultado observado foi não só reduzir os gastos públicos com o tratamento das doenças provocadas pelo fumo, como também elevar a arrecadação.

A rigor, o resultado da elevação dos impostos sobre o total arrecadado depende de um conjunto de fatores, tais como preço do produto, nível de renda da população, existência de substitutos, entre outros. Assim, o impacto de impostos maiores sobre a arrecadação governamental pode ser diferente, conforme o país ou a época. Indicadores indiretos, porém, ajudam a lançar luz sobre as possíveis consequências, no Brasil, em termos de volume de impostos pagos pela indústria, na hipótese da elevação dos impostos que incidem sobre a atividade.

Relatório do Banco Mundial, que avaliou o Programa Nacional (brasileiro) de Controle do Tabagismo, mostrou que, apesar das muitas vitórias nesse combate, ao Brasil ainda falta elevar os impostos sobre os cigarros para cumprir a Convenção Quadro Para o Controle do Tabaco, assinada em 2003 e ratificada em 2005. O mesmo relatório diz, ainda, que durante a década de 1990 o Brasil elevou os impostos sobre os cigarros – não com o objetivo de proteger a saúde da população, mas visando aumentar a arrecadação -, com grande êxito; a informação reforça, pois, o entendimento de que impostos mais elevados possibilitam, sim, elevar a arrecadação, ao menos enquanto os preços são relativamente baixos e o consumo, elevado.

Os pontos acima indicados parecem sugerir a conveniência da elevação dos impostos sobre os cigarros e, nesse aspecto, manifestamo-nos favoráveis aos itens do projeto de lei aqui relatado que traduzem tal objetivo. Essencialmente, seu art. 1º, com seus parágrafos e incisos.

Também nos parece desejável – como consta da proposta do Deputado Tadeu Filippelli - que seja alterada a estrutura tributária sobre o setor, entendida esta como a distribuição dos ônus dos tributos entre as empresas dessa indústria. Aqui, há algumas questões relevantes.

Estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – FIPECAFI, entidade ligada à FEA/USP, avaliou a carga tributária de toda a cadeia produtiva do tabaco no Brasil, considerando apenas o

tabaco tipo claro (Burley e Virgínia), destinado à produção de cigarros. Analisou os seguintes impostos: IPI, ICMS, PIS, COFINS, IRPJ, CSLL e FUNRURAL, considerando as safras de 1994/1995 até 2003/2004. Algumas das conclusões merecem ser lembradas. Primeiro, trata-se de uma indústria na qual atuavam, à época, em 2006, apenas dezesseis empresas, duas das quais eram responsáveis por 90% do faturamento setorial; há alto grau de sonegação e comércio ilegal (a Organização Mundial da Saúde estima em 38% o percentual de cigarros vendidos ilegalmente no Brasil); no que diz respeito ao IPI, os cigarros mais baratos são proporcionalmente mais onerados que os mais caros; o Brasil é o maior exportador mundial de fumo, com cerca de 13% do mercado global; do fumo aqui processado, 87% é exportado, quase que exclusivamente sob a forma de fumo em folha; o preço médio de exportação era de aproximadamente R\$ 7,00 o quilo; se previamente transformada em cigarros, a mesma quantidade de fumo exportada poderia alcançar o preço de R\$ 116,00 por quilo, considerando os preços no mercado interno brasileiro, que são baixos, relativamente ao mercado internacional; a carga tributária total sobre o conjunto da cadeia produtiva atinge 69,89% do faturamento ao nível do consumidor final, e está concentrada principalmente no setor industrial, que responde por 82,73% dos impostos totais pagos pela cadeia produtiva; nesse conjunto, o IPI é responsável por 26,05%, e o ICMS – que, como se sabe, é de competência Estadual – tem o peso de 30,43%.

Destaca-se, na análise da FIPECAFI - de onde os dados acima foram extraídos -, o cálculo da incidência dos tributos conforme o nível de faturamento da indústria. Em razão, essencialmente, da sistemática de cálculo do IPI, que onera mais que proporcionalmente as empresas que se concentram na produção dos cigarros de menor valor, aquelas empresas com faturamento até R\$ 10 milhões pagavam, relativamente ao seu faturamento, 80,61% de tributos. Conforme se elevava o faturamento, caía a carga tributária, que aproximava-se de 60% para empresas com faturamento superior à R\$ 500 milhões (quinhentos milhões de reais). Desde 2006, ano a que se referem os dados, não houve mudança que possibilitasse alterar significativamente o quadro.

Inquestionável, portanto, que além das vantagens competitivas decorrentes do maior volume de produção, maior acesso ao capital e mais ampla participação no mercado, entre outras, as grandes empresas do setor ainda contam com uma grande ajuda do Governo, cujas definições com relação à distribuição da carga tributária levaram grande e desigual ônus às pequenas empresas, relativamente às maiores.

O argumento básico para a adoção da nova sistemática de cobrança foi que, com ela, a sonegação seria dificultada e a fiscalização, facilitada. Com tal argumento foi editado o Decreto nº 3.070, de 27 de maio de 1999, que introduziu, em nosso país, a tributação do IPI com base em valor fixo, e não *ad valorem*, como era até então. A nosso ver, o argumento pode até ser correto, mas não justifica a imposição de ônus maiores às empresas menores. Aliás, parece-me ferir princípio constitucional relativo à tributação, mas este é tema para outra Comissão temática.

Corrigir essa situação, que onera mais que proporcionalmente as empresas que têm menor poder de mercado, é um dos objetivos deste Projeto de Lei nº 6.400, de 2009. Conforme proposto, haverá a manutenção da cobrança com base em um valor fixo, possibilitando a maior facilidade de fiscalização, que se encontra na base da argumentação que, em 1999, justificou a introdução do sistema de valor fixo de tributos. Já a segunda parcela, que o projeto em análise propõe venha a existir, garantiria a proporcionalidade do imposto sobre o faturamento e viria restabelecer dois importantes princípios constitucionais da tributação, hoje ausentes da sistemática do IPI sobre cigarros: o da capacidade contributiva e o da isonomia.

Considerados os itens acima, somos favoráveis ao projeto de lei em tela. Há, porém, alguns pontos na matéria em pauta que merecem discussão mais aprofundada.

O art. 2º do projeto de lei em tela propõe várias alterações no Decreto-Lei nº 1.593, de 1977. Uma delas – o art. 2º do mesmo Decreto-Lei – pretende ampliar, de dez para trinta dias, o prazo de que disporá, para apelar da decisão da autoridade, empresa cujo registro especial, essencial para a produção legal de cigarros, tenha sido cancelado. O mesmo artigo da proposição em debate exclui, das hipóteses em que a autoridade pode cancelar o registro especial, “a prática de conluio ou fraude, como definidos pela Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, ou de crime contra a ordem tributária previsto na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, ou de qualquer outra infração cuja tipificação decorra do descumprimento de normas reguladoras da produção, importação e comercialização de cigarros e outros derivados do tabaco, após decisão tramitada em julgado”. Concordamos com a ampliação do prazo para o recurso, mas entendemos que as práticas que deixariam de justificar o cancelamento do registro especial apresentam-se suficientemente graves para, ao contrário, dar causa a tal cancelamento.

Há outras alterações propostas pelo art. 2º do Projeto de Lei em tela, que também visam a rever o teor do § 8º do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.593, de 1977. É que, com a norma hoje vigente, a autoridade pública pode, após noventa dias sem que a irregularidade que motivou a apreensão seja sanada, destruir os materiais apreendidos. O texto proposto, porém, deixa de mencionar qualquer prazo. Se assim aprovado, a autoridade pública ficará impedida de destruir o material apreendido, pois haverá sempre a possibilidade de, após vários anos de debate no Poder Judiciário, a empresa cujo estoque foi apreendido vencer uma eventual demanda contra o Poder Público e demandar a restituição do material. Agrava o problema o fato de estarmos tratando, no caso, de matéria orgânica, perecível, que se degrada e perde a validade com o passar do tempo. Optamos, portanto, pela manutenção do prazo de noventa dias para que a autoridade pública possa providenciar a destruição dos objetos apreendidos. Mesmo porque já há, na Lei, a previsão de indenização, pelo Poder Público, caso a empresa obtenha vitória judicial.

Devemos considerar, ainda, a mudança proposta no § 5º do mesmo art. 2º do Decreto-Lei nº 1.593, de 1977. Serão duas as modificações, caso aprovado o Projeto de Lei nº 6.400, de 2009, que aqui se debate. Primeira, o recurso eventualmente apresentado por empresa cujo registro especial tiver sido cancelado será julgado pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e não pelo Secretário da Receita Federal, como determina a Lei hoje em vigor; a segunda alteração é que a apresentação do recurso passará a ter efeito suspensivo, contrariamente ao que vige atualmente. Somos favoráveis à primeira alteração, pois acreditamos que decisões colegiadas tendem a ser mais democráticas e mais bem ponderadas que decisões monocráticas; estas, ademais e por definição, são mais afetadas por razões particulares que aquelas. No entanto, manifestamo-nos contrários à segunda alteração pois, dadas as características do mercado em tela, assim como as práticas habituais da burocracia brasileira, dar efeito suspensivo ao recurso apresentado por empresa que carece do elemento mais básico do mercado de cigarros, qual seja, o registro especial, pode significar possibilitar, à tal firma, operar sem os requisitos mínimos exigidos pela legislação pátria. A mudança proposta pode dar ensejo à generalização de práticas indesejáveis e, destarte, comprometer todo o segmento.

Também a nova redação proposta para o § 6º do mesmo artigo não nos parece adequada; aprová-la equivaleria a isentar de qualquer punição a empresa que opera sem o registro especial que, como já mencionado, é requisito mínimo para a operação nesse ramo da atividade econômica. Entendemos que, sim, o registro especial possa e deva ser restabelecido após o cumprimento das exigências

para sua obtenção, mas esse restabelecimento não deve ser isento de ônus à empresa que, por ato seu, teve esse registro cancelado. Entendemos que deve haver uma punição pecuniária. Naturalmente, caso a decisão do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais seja favorável à empresa, caberá a esta a opção de recorrer à Justiça para se ressarcir de eventuais prejuízos.

Somos contrários, também, a restringir a apreensão – fato que ocorre apenas quando há grave falha no cumprimento das normas legais – apenas ao estoque de produtos acabados, como propõe o projeto de lei em debate. Afinal, toda a matéria prima, produtos em elaboração e material de embalagem disponíveis no local da apreensão destinam-se à mesma finalidade: produzir cigarros. Sendo esta ilegal, pois é a constatação dessa irregularidade que possibilita a apreensão, não há razão para se restringir o apenamento apenas a uma parcela do material encontrado em desacordo com a norma legal; se o produto acabado está irregular, tal será a condição, também, do estoque de produtos em elaboração e de matérias primas. Quanto à eliminação do prazo de noventa dias para que o material seja apreendido, já nos manifestamos a respeito neste mesmo Voto e consideramos inadequada a proposta; recusamos, pois, o teor do § 7º do Projeto de Lei nº 6.400, de 2009.

O art. 3º da proposição em tela diz respeito não ao IPI mas a processos de exportação. Há aqui dois pontos de relevo. Primeiro, trata-se de tentativa de colocar as indústrias brasileiras a salvo de eventuais ônus impostos, noutros países, aos seus fornecedores. Em especial, visa evitar a prática de estender, ao fornecedor estrangeiro, ônus imposto às empresas distribuidoras em razão de acordos judiciais punitivos das práticas, bastante generalizadas, de ocultar dos consumidores os malefícios do cigarro para evitar a queda no consumo. A norma proposta nos parece de discutível aplicabilidade, pois a eventual imposição de um ônus sobre nossas exportações, por terceiros países, não será impedida por lei brasileira; a opção, parece-me, seria levar o tema à Organização Mundial do Comércio. Assim, entendemos que a proposta não deve ser acatada, neste particular.

Parece-nos importante a proposta, no mesmo art. 3º, de possibilitar a importação de cigarro produzido sob encomenda de empresa brasileira, ainda que a marca não seja comercializada no país onde a encomenda será aviada. É fato que tal opção implicará menos empregos em nosso País, e mais ocupações lá onde os cigarros forem produzidos. No entanto, sempre nos batemos pela liberdade de comércio e pela livre concorrência, e acreditamos que, no caso, a questão da concorrência entre empresas torna-se o aspecto mais relevante. Ademais, a arrecadação governamental, em princípio, não será afetada, uma vez que, ao entrar

no Brasil a produção arcará com todos os ônus tributários aplicáveis a importações da espécie. A modificação possível será, essencialmente, em termos de controle fronteiriço, pois existirá a possibilidade de uma determinada marca, produzida no exterior, exclusivamente sob encomenda de empresa brasileira, acabe por ser introduzida em nosso País pela via do contrabando.

Não acreditamos, porém, ser boa prática restringir um comércio que possa ser saudável, apenas porque em parte ele poderá ser feito mediante contrabando. Lembre-se que, hoje, há marcas de veículos produzidas no Brasil e que apenas são comercializadas noutros locais, e o mesmo ocorre com diversos outros produtos; não há, portanto, razão para que com os cigarros seja diferente. Como implicação da aceitação dessa proposição torna-se necessária acatar uma outra, também prevista na matéria em debate: é a autorização para o envio dos selos de controle, aplicáveis aos maços de cigarro, ao país onde será produzida a encomenda, como se prevê com a redação proposta para o § 4º do art. 39 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, com a qual concordamos.

Outra proposta relevante do projeto em debate é a modificação da Nota 1 do Anexo II, constante na Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 23 de agosto de 2001, proposta pelo projeto de lei em debate em seu art. 4º.

A Nota 1 mencionada define redutores, tanto maiores quanto menor for o faturamento da empresa, aplicáveis ao valor da Taxa de Fiscalização. Esta é uma das principais fontes de recursos para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Como vigora atualmente, empresas com faturamento entre R\$ 20 milhões e R\$ 50 milhões têm redução de quinze por cento do valor monetário definido na Tabela. Aprovada a proposição em debate, empresas nessa faixa de faturamento passariam a gozar de um redutor de sessenta por cento. Empresas com faturamento entre R\$ 50 milhões e R\$ 100 milhões, que hoje pagam a totalidade da Taxa, passariam a ser beneficiadas por um redutor de cinquenta por cento. Apenas deixariam de gozar do redutor as empresas com faturamento superior a trezentos milhões de reais.

Confesso que não tive condições de, como seria necessário, analisar o impacto da eventual aprovação dessa mudança sobre o orçamento da ANVISA. Tememos, porém, que a mudança possa inviabilizar a atuação da Agência e cremos, ao contrário, que a mesma deva ser fortalecida, inclusive por motivos puramente econômicos. Isso porque uma vigilância sanitária forte e atuante, além de

contribuir para a melhoria dos processos produtivos e da produtividade das empresas, evita problemas de saúde em toda a população, e um povo mais saudável é, no nosso entender, um dos indicadores essenciais – e infelizmente pouco usado – de desenvolvimento econômico. Assim, nesse ponto nos colocamos contrários à alteração proposta.

O art. 5º do Projeto de Lei nº 6.400, de 2009, altera o art. 35 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, no sentido de eximir o estabelecimento industrial, produtor de cigarros, de responsabilidade solidária com a empresa comercial exportadora, nos casos em que a exportação não venha a se efetivar, exceto nos casos em que “a indústria comprovadamente participar do ilícito”. Hoje, a indústria é solidária, sempre que a exportação não se efetivar.

Parece-nos justa a proposta. Afinal, ainda que possa haver conluio entre a empresa produtora e a empresa comercial exportadora, nem sempre assim será, ao contrário do que a norma, tal qual em vigor, pressupõe. Entendemos que esta ótica, que por vezes predomina no Fisco, de supor que todos os cidadãos agem como sonegadores, é vesgo que se deve superar, razão pela qual acatamos a proposta em debate. Afinal, não se pode punir a fábrica de armas pelos atos do criminoso, nem a indústria automobilística pelos acidentes rodoviários, exceto quando decorrentes de defeitos comprovados nos veículos. Assim, ainda que possamos entender as razões do Fisco, não nos parece correto que a indústria em tela seja tratada de maneira diferente das demais.

O art. 6º do projeto aqui discutido pretende retificar outra prática que nos parece abusiva. Novamente, o Fisco parece acometido de um vesgo que nos torna, a todos, vítimas. São inúmeras as indústrias que adotaram a prática da terceirização. Quando funciona, tal prática trás aumento de produtividade e, portanto, de renda. No entanto, o remédio encontrado pelo Fisco para sanar as suas dificuldades de fiscalização foi proibir as empresas do segmento de adotarem a prática, que cada vez mais se generaliza noutros setores. Novamente, parece-nos prática danosa, do Fisco, resolver as suas dificuldades proibindo terceiros de adotarem prática usual no meio industrial. Somos, pois, favoráveis às alterações propostas.

O art. 7º do projeto de lei sob análise prevê a revogação do art. 9º da Lei nº 11.933, de 28 de abril de 2008. Segundo este artigo a ser revogado “(...) não se aplicam, relativamente aos estabelecimentos comerciais atacadistas e varejistas, as regras de equiparação a industrial constantes da legislação do imposto

(sobre produtos industrializados)". Entendemos que, aqui, prevalecem as razões que levaram a Receita Federal do Brasil a definir a impossibilidade da aplicação, a atacadistas e varejistas, das mencionadas regras. Optamos, assim, por rejeitar este art. 7º, em nosso substitutivo.

Por fim, há que considerar que o art. 8º da proposição em debate prevê a revogação das disposições em contrário. Entendemos que a douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania perceberá o conflito entre a proposta e a Lei Complementar nº 95, de 1998, e atuará como lhe compete.

Assim, pelas razões apresentadas, **SOMOS PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 6.400, DE 2009, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO QUE APRESENTAMOS.**

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado JURANDIL JUAREZ
Relator