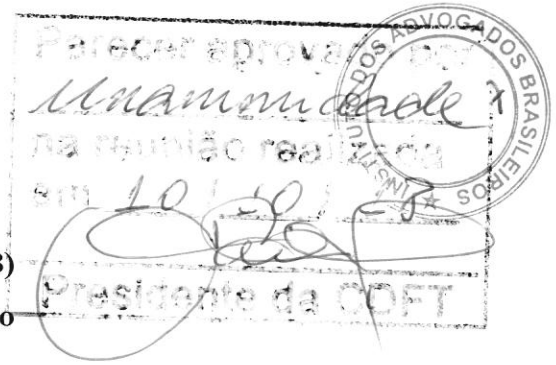




INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS (IAB)
Comissão Permanente de Direito Financeiro e Tributário



Indicação: N° 009/2018

Relator: ABNER VELLASCO

Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 8.541/2017, de autoria do Deputado Paulo Teixeira, que “Aumenta a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre a importação ou saída de bebidas não alcoólicas adoçadas com açúcar”, objeto do Ofício SE 060/2018 deste Instituto.

*Parecer opinando pela **APROVAÇÃO (com alterações)** do Projeto de Lei nº 8.541/2017 e do Projeto de Lei nº 10.075/2018 (apensado) bem como opinando pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 8.675/2017 (apensado).*

Honra-me o Presidente da Comissão de Direito Financeiro e Tributário do Instituto dos Advogados Brasileiros, Dr. Adilson Rodrigues Pires, com a relatoria da indicação nº 009/2018 que trata do Projeto de Lei nº 8.541/2017 que acrescenta os § 6º e § 7º ao art. 15 da Lei nº 13.097 e “*aumenta a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre a importação ou saída de bebidas não alcoólicas adoçadas com açúcar*”.

O referido Projeto de Lei é absolutamente relevante na medida em que trata do tema da saúde que possui em termos sociais e econômicos grande impacto ainda mais se considerarmos nos custos para o tratamento. Por outro turno, o aumento de impostos onera ainda mais os cidadãos já assoberbados pela carga tributária.



Nos tópicos a seguir passarei a tecer algumas considerações acerca do referido Projeto de Lei.

1. DA JUSTIFICAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 8.541/2017.

O Projeto de Lei em questão propõe alteração dos artigos 15 e 33 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Confira-se a redação do referido Projeto de Lei¹:

Art. 1º Esta Lei aumenta a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializado – IPI incidente sobre a importação ou saída de bebidas não alcoólicas que contenham açúcares intencionalmente adicionados.

Art. 2º A alíquota do IPI incidente no desembaraço aduaneiro e na saída dos estabelecimentos industriais ou equiparados de bebidas não alcoólicas que contenham açúcares intencionalmente adicionados é de 5% (cinco por cento).

Art. 3º Os arts. 15 e 33 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15.

§ 6º A alíquota de que trata o inciso II do caput deste artigo será de 5% para as bebidas não alcoólicas que contenham açúcares intencionalmente adicionados, observando-se o disposto no § 1º deste artigo.” (NR)

“Art. 33.

¹ Mais informações no seguinte link:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2150996>, consulta efetuada em 11.09.18



§ 3º Os valores mínimos do IPI serão 25% (vinte e cinco) superiores para as bebidas não alcoólicas que contenham açúcares intencionalmente adicionados, inclusive na hipótese de que trata o § 1º deste artigo.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do 1º (primeiro) dia do 4º (quarto) mês subsequente ao de sua publicação.

Em sua justificação o Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP) apresenta os seguintes argumentos para legitimar a instituição da nova legislação:

- a) Que o refrigerante é mais utilizado do que verduras;
- b) Que o consumo de bebidas está relacionado ao aumento da obesidade e doenças cardíacas; e
- c) Que o projeto de lei busca através do aumento da alíquota do tributo que a sociedade busque a substituição de refrigerantes por bebidas mais saudáveis, tais como, já foi utilizado na tributação do cigarro.

2. DA TRAMITAÇÃO DO REFERIDO PROJETO DE LEI (APENSAÇÃO AO PL Nº 8.675/2017 e Nº 10.075/2018)

O referido Projeto de Lei foi apresentado pelo Deputado Paulo Teixeira (PT-SP) no plenário em 12.09.17. Ato contínuo foi determinado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados o seu encaminhamento para apreciação conclusiva, no regime de tramitação ordinária, na Comissão de Finanças e Tributação e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.



Em 21.09.17, foi apresentado pelo Deputado Federal Sérgio Vidigal (PDT/ES) o Projeto de Lei nº 8.675/2017² que “*institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a comercialização de bebidas processadas adicionadas de açúcar*”, conforme abaixo transcrito:

Art. 1º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) sobre as bebidas processadas adicionadas de açúcar incidente sobre a importação e comercialização das bebidas que estejam classificadas sob a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), com o objetivo de promover a redução do consumo de açúcar e financiar o sistema de saúde, preferencialmente ações voltadas à prevenção e ao combate à obesidade.

§ 1º Os recursos arrecadados por meio da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre as bebidas processadas adicionadas de açúcar serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e utilizados, preferencialmente, para o custeio de programas e ações voltadas à prevenção e ao combate à obesidade, especialmente a infantil;

§ 2º Deverão ser disponibilizadas, anualmente, pelo órgão responsável pela administração dos recursos arrecadados pela Contribuição referida no caput, em sítio eletrônico facilmente acessível por meio da rede mundial de computadores, informações contábeis e financeiras sobre a movimentação dos recursos;

§ 3º É vedada qualquer limitação de empenho e movimentação financeira aos recursos destinados a programas e ações de prevenção e combate à obesidade custeados com os recursos arrecadados por meio da Contribuição referida no caput;

§ 4º Os recursos arrecadados pela Contribuição referida no caput não serão computados para fins do cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

² Mais informações no link:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2152715>, consulta em 11.09.18.

Art. 2º São contribuintes da Cide sobre as bebidas processadas adicionadas de açúcar o produtor e o importador, pessoa física ou jurídica, consoante disposto no art. 3º.

Art. 3º A Cide sobre as bebidas processadas adicionadas de açúcar tem como fato gerador qualquer operação de comercialização realizada no mercado interno pelos contribuintes referidos no art. 2º.

§ 1º A Contribuição referida no caput não incidirá sobre as receitas de exportação dos produtos relacionados no art. 1º desta Lei.

§ 2º A Contribuição devida na comercialização dos produtos referidos no caput integra a receita bruta do vendedor.

Art. 4º A base de cálculo da Cide sobre as bebidas processadas adicionadas de açúcar é, nas operações de comercialização, o preço de venda a varejo.

Art. 5º A aliquotas da Cide a serem aplicadas sobre a base de cálculo definida no art. 4º obedecem aos seguintes limites mínimo e máximo:

- I – Meio e um por cento para bebidas que possuam acima de cinco gramas de açúcar por cem mililitros;
- II – Um e dois por cento para bebidas que possuam acima de oito gramas de açúcar por cem mililitros; e
- III – Dois e três por cento para bebidas que possuam acima de dez gramas de açúcar por cem mililitros.

Parágrafo único. Veda-se qualquer isenção tributária as bebidas processadas alcançadas por esta Lei.

Art. 6º No caso de comercialização no mercado interno, a Contribuição devida será apurada mensalmente e será paga até o último dia útil da primeira quinzena do mês subsequente ao de ocorrência do fato gerador.





Art. 7º São isentas de Contribuição as operações referidas no art. 3º realizadas com empresa comercial exportadora, com o fim específico de exportação de produtos.

§ 1º A empresa comercial exportadora que não houver efetuado a exportação dos produtos no prazo de cento e oitenta dias contados da data de aquisição fica obrigada ao pagamento da Contribuição relativamente aos produtos adquiridos e não exportados.

§ 2º O pagamento referido no § 1º deverá ser efetuado até o décimo dia subsequente ao do vencimento do prazo estabelecido para a empresa comercial exportadora efetivar a exportação, acrescido de:

I – multa de mora, apurada na forma do caput e do § 2º do art. 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, calculada a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de aquisição dos produtos; e

II – juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – Selic, para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de aquisição dos produtos, até o último dia do mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) no mês do pagamento.

§ 3º A empresa comercial exportadora que alterar a destinação do produto adquirido com o fim específico de exportação ficará sujeita ao pagamento da Contribuição objeto da isenção na aquisição.

§ 4º O pagamento referido no § 3º deverá ser efetuado até o último dia útil da primeira quinzena do mês subsequente ao de ocorrência da revenda no mercado interno, acrescido de:

I – multa de mora, apurada na forma do caput e do § 2º do art. 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, calculada a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de aquisição do produto pela empresa comercial exportadora; e

II – juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação

e Custódia (Selic), para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de aquisição dos produtos pela empresa comercial exportadora, até o último dia do mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) no mês do pagamento.

Art. 8º É responsável solidário pela Cide sobre as bebidas processadas adicionadas de açúcar o adquirente de mercadoria de procedência estrangeira, no caso de importação realizada por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora.

Art. 9º Respondem pela infração, conjunta ou isoladamente, relativamente à Contribuição, o adquirente de mercadoria de procedência estrangeira, no caso de importação realizada por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora.

Art. 10. A Contribuição sujeita-se às normas relativas ao processo administrativo fiscal de determinação e exigência de créditos tributários federais e de consulta, previstas no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, bem assim, subsidiariamente e no que couber, às disposições da legislação do imposto de renda, especialmente quanto às penalidades e aos demais acréscimos aplicáveis.

Art. 11. O art. 32 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

“Art. 32.

4 VII - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre as bebidas processadas adicionadas de açúcar incidente sobre a importação e comercialização das bebidas que estejam classificadas sob a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI).”





Art. 12. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do ano-calendário imediatamente posterior.

Em outubro de 2017, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou o envio às Comissões de Seguridade Social e Família; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em abril de 2018, foi apresentado o PL 10075/2018³, de autoria do Deputado Federal Áureo (SD/RJ) que “*acrescenta os §§ 6º e 7º ao art. 15 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, a fim de elevar a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre bebidas não alcoólicas adoçadas com açúcar. (Redução do consumo de açúcar)*”. Confira-se abaixo a redação do referido Projeto de Lei:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 15 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, passa a vigorar acrescido dos §§ 6º e 7º seguintes:

“Art. 15

§ 6º A alíquota de que trata o inciso II do caput deste artigo será aumentada pelo dobro, quando o produto contiver mais do que cinco gramas de açúcar por cem mililitros, e pelo triplo, quando contiver mais do que dez gramas de açúcar por cem mililitros, para bebidas não alcoólicas constantes no inciso III do art. 14, inclusive para suas exceções Ex 02 e Ex 03.

§ 7º Fica vedada a isenção ou redução do IPI quando o produto tiver sua alíquota aumentada na forma do § 6º.” (NR)

³Mais informações no link:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2172611>, acesso em 11.09.18.



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

Em junho de 2018, o parecer do Deputado Dr. Jorge Silva (SD/ES), da Comissão de Seguridade Social e Família, opinou pela aprovação do PL nº 8.541/17, e do PL nº 8.675/2017, apensado, com substitutivo.

Por fim, em agosto de 2018, na Indicação n/ 5.435/2018, o Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP) requereu a “*avaliação do impacto da redução de tributos dos combustíveis e a aprovação do Projeto de Lei nº 8.541, de 2017*”, pois, este Projeto de Lei pode ser usado pelo governo como contrapartida ao governo após a adoção de medidas para a redução do diesel, senão vejamos:

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

O Governo Federal cancelou gastos públicos e cortou benefícios ao exportador para viabilizar diesel mais barato. Vários setores perderam, como se nota nos casos da indústria química e de programas públicos como políticas para juventude, violência contra mulheres, políticas sobre drogas e fortalecimento do SUS.

Além destes, ocorreu redução de um crédito que havia no Imposto sobre Produtos Industriais (IPI) dos chamados "concentrados" para refrigerantes.

A redução de receitas provenientes de tributos dos combustíveis pode atender a apelos justos dos caminhoneiros, no entanto, o governo incorre em risco de cometer crime de responsabilidade por essa renúncia de receita.

Acreditamos que deva ser avaliado, primeiramente, o impacto desta redução de tributos dos combustíveis e de seus efeitos sobre as políticas públicas prejudicadas pelos cortes nos gastos e benefícios.

Ademais, somos autores do Projeto de Lei nº 8.541, de 2017, que eleva receitas tributárias ao aumentar a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre a importação ou saída de bebidas não alcoólicas adoçadas com açúcar.



Sugerimos a aprovação do referido Projeto, o qual pode contribuir para a redução do impacto da política para os combustíveis nas contas públicas e constituir forma de auxiliar o financiamento de políticas públicas consideradas importantes para o desenvolvimento nacional. 3 Diante do exposto, contamos com a sensibilidade e o apoio do Governo Federal para a avaliação do impacto da redução de tributos dos combustíveis e para a aprovação do Projeto de Lei nº 8.541, de 2017, que eleva receitas tributárias e auxilia o financiamento do desenvolvimento nacional.

Em apertada síntese, os referidos Projetos de Lei acabaram por instituir a majoração da alíquota do IPI e foi criada a CIDE- Refrigerantes. Nos tópicos a seguir iremos analisar acerca da legalidade/constitucionalidade das propostas legislativas.

3. DA MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DO IPI PARA DESÍSTIMULO DE CONDUTAS TIDAS COMO MALÉFICAS (PL nº 8.541/2017 e PL nº 10.075/2018)

O IPI tem função fiscal e pode ser utilizado como um imposto seletivo através da redução de sua alíquota, quando há interesse em estimular o consumo, ou pela sua elevação, quando o objetivo é frear o consumo de um determinado produto.

Essa regra pode ser identificada pelo disposto no art. 153 da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

IV - produtos industrializados;

3º O imposto previsto no inciso IV:

I - será seletivo, em função da essencialidade do produto



Baseado nesse princípio, o IPI deve estabelecer diferenciação entre produtos mais ou menos essenciais. O que define a seletividade do IPI é a essencialidade do produto e a sua utilidade para a sociedade.

Assim, o mecanismo para a aplicação do princípio da essencialidade, previsto pela Constituição Federal, do IPI ocorre com a flexibilização dos percentuais de alíquotas aplicadas sobre a base de cálculo do tributo (ou o montante a ser pago por unidade do produto, caso se trate de alíquota específica).

Em apertada síntese, o Projeto de Lei nº. 8.541/2017 e o Projeto de Lei nº 10.075/2018 partem da premissa de que as bebidas não alcoólicas que contenham açúcares intencionalmente adicionados deveriam ser considerados como “supérfluos” e prejudiciais à saúde e por este motivo deveriam ser tributados com uma alíquota superior do IPI.

Logo, nota-se que o Projeto de Lei possui um caráter eminentemente extrafiscal, pois, a majoração/redução da alíquota do tributo pode ser utilizado como forma de regulação do estado na economia em detrimento da função arrecadatória do Estado.

Nesse sentido, confira-se o posicionamento da jurista Mizabel Derzi, acerca do tema:

*Costuma-se denominar de extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com sua função 45 social ou a intervir em dados conjunturais (injetando ou absorvendo a moeda em circulação) ou estruturais da economia. **Para isso, o ordenamento jurídico, a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, de acordo com os interesses prevalentes da coletividade, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva,** ou da concessão de benefícios e incentivos fiscais. (BALEEIRO, 1997, P. 576).*



Importante ressaltar, porque necessário, que conforme mencionado na justificação dos Projetos de Lei o objetivo central é desestimular o consumo por parte da sociedade de bebidas processadas com adição de açúcar em decorrência da correlação do consumo excessivo destas bebidas e diversas doenças decorrentes, tais como a obesidade, dentre outras. Em síntese, a majoração da alíquota do IPI no presente caso é utilizada para desestimular que a sociedade mantenha hábitos considerados “prejudiciais à saúde”, tal como ocorre atualmente com a tributação da indústria do cigarro (que possuem alíquotas majoradas).

Em linha do que está sendo abordado nos Projetos de Lei, vale ressaltar que recentemente a Organização Mundial da Saúde sugeriu o aumento na tributação dos refrigerantes como mecanismo legal para a redução da obesidade, senão vejamos⁴:

Aumentar o preço de bebidas adoçadas é uma das medidas mais estratégicas para melhorar a alimentação da população brasileira, bem como reduzir a carga da obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis no país. A declaração foi feita pela representante adjunta da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) no Brasil, Maria Dolores Pérez-Rosales, na abertura de um seminário organizado pelo organismo internacional, que busca reunir conhecimentos e experiências sobre modelos de tributação desses produtos e seus benefícios para a saúde pública.

“A Organização Mundial da Saúde recomendou, recentemente, um acréscimo de 20 por cento no preço dos refrigerantes. A sugestão reforça o plano da Organização Pan-Americana da Saúde, de 2014, o qual o Brasil é signatário, propondo o aumento dos tributos sobre

⁴ https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5544:aumentar-preco-de-bebidas-adoçadas-e-uma-das-melhores-estrategias-para-melhorar-alimentacao-dos-brasileiros&Itemid=839





refrigerantes, refrescos e outras bebidas com alto valor energético”, afirmou.

Nesse ponto, consoante já destacado, tendo em vista os possíveis efeitos negativos à saúde a legislação busca desestimular a prática de determinadas condutas, utilizando-se assim do caráter extrafiscal da tributação, ou seja, o objetivo não é apenas aumentar a arrecadação do governo federal (embora tenha sido ventilado a possibilidade destes recursos compensarem a perda na arrecadação em decorrência da redução do preço do diesel) mas sim aumentar o preço final dos refrigerantes para que haja uma redução “forçada” do consumo dos produtos.

Para Paulo Caliendo⁵, a utilização da majoração de alíquota de um tributo com finalidade extrafiscal pode ser uma forma de alcançar determinados fins constitucionais, utilizando-se de determinados comandos legais para desestimular a prática de determinadas condutas da sociedade, senão vejamos:

*“(…) impostos seletivos (ICMS e IPI): **grande dúvida tem surgido sobre a possibilidade de alíquotas confiscatórias incidentes sobre produtos supérfluos e causadores de danos à saúde pública** (cigarro e bebida alcoólicas). Não se pode considerar neste caso que os impostos venham a ser confiscatórios, visto que não retiram a propriedade do contribuinte-consumidor, visto que ele possui a liberdade de escolha de produtos alternativos com alíquotas menores, o que existe é um desincentivo ao consumo de determinados produtos e uma redução de alíquotas de outros, conforme o princípio da essencialidade. Haveria efeito confiscatório se os produtos essenciais fossem taxados a níveis tão elevados que significassem na prática um confisco para todo aquele que adquirissem produtos para a sobrevivência, numa forma de escravidão moderna.”*

⁵ CALIENDO. Paulo. *Limitações Constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 33.2, jul./dez. 2013. p. 201



Como se nota, existem argumentos sociais e juridicamente válidos que legitimam o objetivo buscado pelo parlamentar, embora o referido Projeto de Lei se vincule exclusivamente, razão pela qual se opina pela aprovação (**com alterações**) dos **PL nº 8.541/2017 e PL nº 10.075/2018**.

3.1 - DA SUGESTÃO DE NOVA REDAÇÃO LEGAL – OUTORGA DE PODERES AO PODER EXECUTIVO PARA ALTERAÇÃO DAS ALÍQUOTAS.

Em nossa análise jurídica não se vislumbrou quaisquer ilegalidades/inconstitucionalidade nas proposições legislativas, que possuem como escopo um objetivo legítimo de desestimular condutas prejudiciais à saúde e aumentar a arrecadação do Estado em uma área da economia em que os agentes econômicos possuem capacidade contributiva para arcar com o ônus da tributação majorada.

Ocorre que, para que possa ser aprovada a nova legislação é necessário que sejam efetuados novos estudos e considerações que não foram abordados ao longo da tramitação do presente processo legislativo, em especial a análise de eventuais impactos do aumento de tributação da **manutenção das empresas na Zona Franca Manaus**.

O Estado Brasileiro (e nesse ponto estão incluídas todas as suas funções como o Executivo, Legislativo e o Judiciário) devem garantir a manutenção da segurança jurídica e do princípio da confiança legítima e boa-fé dos cidadãos.

Nesse sentido, não foi identificada na tramitação do presente processo legislativo a análise do eventual impacto econômico da oneração do tributo para a manutenção de investimentos na Zona Franca de Manaus. Acerca deste tema, confira-se notícia do Portal do Senado Federal⁶ sobre os impactos do Decreto nº 9.393/2018 que reduziu de 20% para 4% as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidentes na

⁶ Mais informações no link: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/20/diferencial-da-zona-franca-de-manaus-na-area-de-refrigerantes-tera-urgencia>, acesso em 11.09.18



produção de extratos ou sabores concentrados usados na fabricação de refrigerantes, senão vejamos:

“(…)Terão tramitação mais rápida dois projetos de decreto legislativo (PDSs) que buscam suspender os efeitos do Decreto 9.394, do Poder Executivo, que reduziu de 20% para 4% as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidentes na produção de extratos ou sabores concentrados usados na fabricação de refrigerantes. A urgência foi definida nesta quarta-feira (20) pelo Plenário a partir de requerimentos da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que mais cedo havia aprovado as duas propostas.

Para os senadores do Amazonas, a medida do governo tem impacto negativo sobre a indústria de concentrados de refrigerantes instalada na Zona Franca de Manaus (ZFM). Eles avaliaram o decreto presidencial como um duro golpe contra a política de incentivo fiscal vigente nessa área industrial. Vanessa Grazziotin (PCdoB) e Omar Aziz (PSD) são os autores do PDS 57/2018 e Eduardo Braga (MDB), do PDS 59/2018.

— A questão que estamos discutindo não é o percentual do IPI, e sim a segurança jurídica de quem faz o investimento. Não adianta você fazer um investimento e a regra do jogo ser mudada a bel-prazer do governo federal. Essa é uma prática que afugenta investimentos e a seriedade do Brasil é posta em xeque — argumentou Omar Aziz.

Eduardo Braga disse que os projetos, se aprovados, trarão de volta a garantia dos empregos na Zona Franca de Manaus e a segurança jurídica aos investidores.

— O decreto legislativo [previsto nos PDSs 57 e 59] trará novamente segurança jurídica, garantia de emprego e de renda para os amazonenses. Ao mesmo tempo, garantirá a preservação da Zona Franca de Manaus, um projeto de sustentabilidade ambiental que mantém em pé a Floresta Amazônica — disse.

Pela Constituição, cabe ao Congresso Nacional sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder de regulamentar ou os limites da delegação legislativa.



Em abono ao que foi acima descrito, convém ressaltar que em 20 de junho de 2018, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) aprovou⁷ as propostas que sustentam o decreto presidencial que alterou a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente no concentrado (xarope) usado na produção de refrigerantes, pois, conforme o parecer do Relator do Senador Roberto Rocha houve “*houve a extinção de um incentivo fiscal concedido às empresas localizadas na ZFM, o que afeta todo o setor, causando insegurança jurídica e risco de perda de milhares de empregos*”.

É válido considerar, que a Zona Franca de Manaus (ZFM) foi criada com o objetivo de estimular o crescimento da região Norte do país, e a região acaba por obter investimentos de diversas empresas que se instalaram na região e que não teriam se deslocado para o Norte do país se não fosse a existência dos benefícios fiscais ali instituídos.

Assim, é de bom alvitre a elaboração de um estudo de impacto econômico sobre o aumento da tributação na região, a fim de se evitar a eventual quebra da segurança jurídica e da confiança legítima das empresas ali instaladas.

Nesse ponto, **como sugestão para aperfeiçoamento dos Projetos de Leis mencionados**, a fim de limitar eventuais distorções que gerem desequilíbrio econômico na região, o Instituto dos Advogados Brasileiros sugere o acréscimo de um novo artigo, nos seguintes termos:

PL 8541_2017

Art. 3º Os arts. 15 e 33 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15.
..... § 6º A

⁷ Mais informações no link: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/20/ccj-aprova-sustacao-de-decreto-que-alterou-ipi-sobre-insumos-de-refrigerantes>, acesso em 11.09.18.

17

Considerando as observações e sugestões de redação da nova legislação, esta Comissão de Direito Financeiro e Tributário opina pela aprovação dos referidos Projetos de Lei, reiterando a importância de elaboração de estudo do impacto econômico-financeiro da implementação da majoração da alíquota, a fim de ser analisada a possibilidade do fenômeno da **inconstitucionalidade superveniente** em decorrência da violação do princípio constitucional da segurança jurídica.

*previstos pela Zona Franca de Manaus (ZFM).
Poder Executivo, a fim de garantir a preservação dos benefícios fiscais*

*aumentada na forma do § 6º só poderá ser efetuada mediante ato do
§ 7º A isenção ou redução do IPI quando o produto tiver sua alíquota*

*~~alíquota aumentada na forma do § 6º.~~ (NR)
§ 7º Fica vedada a isenção ou redução do IPI quando o produto tiver sua*

*Ex 02 e Ex 03.
alcoólicas constantes no inciso III do art. 14, inclusive para suas exceções
do que dez gramas de açúcar por cem mililitros, para bebidas não
gramas de açúcar por cem mililitros, e pelo triplo, quando contiver mais
aumentada pelo dobro, quando o produto contiver mais do que cinco
§ 6º A alíquota de que trata o inciso II do caput deste artigo será*

15

Art. 1º O art. 15 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, passa a vigorar acrescido dos §§ 6º e 7º seguintes:
"Art.

PL 10075_2018

*dos benefícios fiscais previstos pela Zona Franca de Manaus (ZFM).
4%, mediante ato do Poder Executivo, a fim de garantir a preservação
§ 7º A alíquota de que trata o § 6º deste artigo poderá ser reduzida para
adicionadas, observando-se o disposto no § 1º deste artigo." (NR)
bebidas não alcoólicas que contenham açúcares intencionalmente
alíquota de que trata o inciso II do caput deste artigo será de 5% para as*





4. PL 10075/2018 – IMPOSSIBILIDADE DE LEGISLAÇÃO IMPEDIR QUE DECRETO REDUZA ALÍQUOTA DO IPI

O referido Projeto de Lei pretende impedir que Decreto emanado pelo Poder Executivo efetue a redução da alíquota do IPI, senão vejamos:

§ 7º Fica vedada a isenção ou redução do IPI quando o produto tiver sua alíquota aumentada na forma do § 6º.” (NR)

O art. 150, I, da Constituição Federal dispõe que é vedado “(...) *exigir ou aumentar tributo sem que lei o estabeleça*”. Tal regra obviamente não impede a diminuição da alíquota por Decreto, em especial quando se trata de um tributo com natureza extrafiscal, dado que a Constituição Federal não veda a redução do tributo por Decreto e tal restrição não poderá ser imposta pelo Poder Legislativo sob pena de violação do art. 153 da Constituição Federal:

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.

Com efeito, configura-se arbitrária e inconstitucional qualquer tentativa de criar hipóteses não previstas no texto constitucional que impeçam que o Poder Executivo efetue a alteração das alíquotas do IPI, razão pela qual a sugestão desta Comissão é pela supressão parcial da redação do Projeto de Lei citado.



5. DA CRIAÇÃO DE NOVA CIDE (PROJETO DE LEI nº 8.675/2017)

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico - Cide podem ser criadas por lei ordinária, nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEBRAE: CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO.

Lei 8.029, de 12.4.1990, art. 8º, § 3º. Lei 8.154, de 28.12.1990. Lei 10.668, de 14.5.2003. C.F., art. 146, III; art. 149; art. 154, I; art. 195, § 4º.

I. - As contribuições do art. 149, C.F. - contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas - posto estarem sujeitas à lei complementar do art. 146, III, C.F., isto não quer dizer que deverão ser instituídas por lei complementar. A contribuição social do art. 195, § 4º, C.F., decorrente de “outras fontes”, é que, para a sua instituição, será observada a técnica da competência residual da União: C.F., art. 154, I, ex vi do disposto no art. 195, § 4º

. A contribuição não é imposto. Por isso, não se exige que a lei complementar defina a sua hipótese de incidência, a base impositiva e contribuintes: C.F., art. 146, III, a. Precedentes: RE 138.284/CE, Ministro Carlos Velloso, RTJ 143/313; RE 146.733/SP, Ministro Moreira Alves, RTJ 143/684. II. - A contribuição do SEBRAE - Lei 8.029/90, art. 8º, § 3º, redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003 - é contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como adicional às alíquotas das contribuições sociais gerais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318/86, SESI, SENAI, SESC, SENAC. Não se inclui, portanto, a contribuição do SEBRAE, no rol do art. 240, C.F.

III. - Constitucionalidade da contribuição do SEBRAE. Constitucionalidade, portanto, do § 3º, do art. 8º, da Lei 8.029/90, com a redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003. IV. - R.E. conhecido, mas improvido” (DJ 7.5.2004).



Com efeito, **considerando estritamente o aspecto formal**, seguindo este entendimento do Supremo Tribunal Federal é reconhecida a possibilidade de instituição de uma nova CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) através de lei ordinária, consoante buscado pela presente legislação.

Importante ressaltar, que o art. 149 da Constituição Federal determina que cabe exclusivamente à União Federal a instituição de “(...) *contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo*”.

A doutrina costuma elencar, assim como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que os principais requisitos de validade de uma CIDE são **(i) necessidade de intervenção na economia – existência da finalidade; (ii) referibilidade; e (iii) destinação do produto arrecadado para sua finalidade.**

É com base nesses elementos que deve ser analisado materialmente a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 8.675/2017, consoante será detalhado a seguir.

Com relação a finalidade o entendimento que prevalece é no sentido de que para a instituição de uma nova CIDE não é necessário apenas a necessidade de arrecadação, tal como ocorre nos impostos e deve haver a necessidade da intervenção do Estado na economia.



Nesse passo, o Estado poderá intervir diretamente na economia seja diretamente na forma do artigo 173 da Constituição Federal⁸ ou na forma do artigo 177 da Carta Magna⁹.

⁸ Art. 173. *Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

⁹ Art. 177. *Constituem monopólio da União:*

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;



De igual modo, o Estado pode atuar indiretamente como agente normativo e regulador da atividade econômica nas funções de fiscalização, incentivo e planejamento na forma do art. 174 da Constituição Federal:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Assim, deve ser reconhecido que a intervenção só deve ser de maneira excepcional e condicionada para atingir determinada finalidade constitucionalmente prevista. Nesse sentido, confira-se o posicionamento de Maria João Rolim¹⁰:

A primeira questão são os limites da iniciativa privada. Não se trata de uma atuação desvinculada de preceitos sociais, ou seja, concretizar a ideologia da democracia social e econômica que permeia todo o nosso ordenamento jurídico não é um dever exclusivo do Estado, e sim da sociedade. Trata-se de uma opção de Economia Combinada (concertée), no sentido de cooperação entre a iniciativa privada e o Poder Público na consecução dos objetivos sociais e econômicos. Trata-se de uma iniciativa privada condicionada à observância dos princípios da ordem econômica, de acordo com a interpretação por nós já abordada. A atuação do Estado surge também nesse contexto, adstrita aos limites constitucionais e sujeita à fiscalização da sociedade (princípio da economicidade, do bom governo). Planejar, fiscalizar e incentivar passam a ser as principais funções do Estado no âmbito econômico, próprias de realização de políticas econômicas. (ROLIM, 2002, p. 84-85)

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

¹⁰ ROLIM, Maria João C. Pereira. *Direito Econômico da energia elétrica*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 63.



Nesse sentido, tomando por base os entendimentos doutrinários e a jurisprudência acerca do tema do Supremo Tribunal Federal entendemos que o **Projeto de Lei nº 8.675/2017** ao instituir uma nova CIDE, acabou por violar o princípio constitucional da livre iniciativa (Art. 170 da Constituição Federal), pois, permite a intervenção do Estado em determinado setor da economia fora das hipóteses previstas pela Constituição Federal.

O melhor entendimento é no sentido de que a criação da CIDE deve ocorrer para custear as atividades do Estado, buscado o fomento de determinado setor da economia e não como sanção por um ato ilícito ou como fundamento para desestimular determinada conduta por parte da sociedade, sendo totalmente irrelevante nesta análise a finalidade extrafiscal. Nesse ponto, confira-se o posicionamento do jurista Ayres Barreto¹¹:

“(...) a instituição de contribuição de intervenção no domínio econômico haverá, assim, de ter como pressuposto uma situação de desequilíbrio de mercado, que não decorra de práticas ilícitas, em que a sua criação seja condição para que, no tempo, haja o regular funcionamento do mercado.”

Assim, resta claro que o **Projeto Lei nº 8.675/2017** ao instituir uma nova CIDE não tinha como finalidade a fiscalização, incentivou ou planejamento de setor de determinada atividade econômica (consoante preceituado pelo art. 174 da Constituição Federal) mas apenas quão somente gerar um ônus fiscal para financiamento da saúde pública (que em regra deve ser financiada pela receita de impostos) e como “punição” a determinado setor econômico que produz determinado produto considerado como maléfico à saúde.

O objetivo perseguido será melhor atendido com a simples majoração da alíquota do IPI (este sim um imposto com função extrafiscal e que deve respeitar o princípio da essencialidade) e não com a instituição de um novo ônus fiscal.

¹¹ BARRETO, Paulo Ayres. Contribuições: regime jurídico, destinação e controle. São Paulo: Noeses, 2011, p. 108.



De igual modo, importante reconhecer, que a destinação dos recursos para o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e *“utilizados, preferencialmente, para o custeio de programas e ações voltadas à prevenção e ao combate à obesidade, especialmente a infantil”*, não possui a delimitação necessária para legitimar a incidência da CIDE, pois, na prática estes valores irão custear a saúde como um todo e não havendo qualquer correlação com a instituição da CIDE que envolve a comercialização de refrigerantes.

Também por este motivo, deve ser considerado como inconstitucional o referido Projeto de Lei.

5. CONCLUSÃO

Ante o que foi acima exposto, identifica-se que além da análise do **Projeto de Lei nº 8.541/2017** foram analisados outros dois Projetos de Lei que foram apensados na tramitação do processo legislativo e que abordam o mesmo tema.

Nota-se que a matéria é absolutamente relevante e que merece a análise detalhada por parte deste Instituto e por parte do Poder Legislativo.

Consoante mencionado, na tramitação dos Projetos de Lei mencionados, **em especial com relação a majoração da alíquota do IPI**, deverá ser elaborado o estudo do impacto econômico-financeiro da implementação da majoração da alíquota, a fim de ser analisada a possibilidade do fenômeno da **inconstitucionalidade superveniente** em decorrência da violação do princípio constitucional da segurança jurídica.

De igual modo, deverá ser analisada a proposta de redação legislativa proposta por este Instituto para que seja avaliada a proposta de outorga ao Poder Executivo de efetuar a majoração/redução das alíquotas do IPI, considerando o necessário respeito ao princípio da segurança jurídica e a manutenção dos benefícios previstos na Zona Franca de Manaus, que possuem proteção de natureza constitucional.



No que tange o PL nº 10075/2018, deverá ser reconhecida a inconstitucionalidade parcial da alteração legislativa que pretende limitar o exercício constitucional das atribuições do Poder Executivo para redução das alíquotas, dentro dos parâmetros legais, consoante previsto no art. 153, § 1º, da Constituição Federal.

Por outro turno, deverá ser reconhecida a **inconstitucionalidade** da criação de nova CIDE fora dos parâmetros legais previstos pela Constituição Feral.

Ante o acima exposto, o presente parecer opina pela **APROVAÇÃO (com alterações)** do Projeto de Lei nº 8.541/2017 e do Projeto de Lei nº 10.075/2018 (apensado) – **afastada a inconstitucionalidade com relação a vedação das alterações da alíquota do IPI mediante Decreto** - bem como opinando pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 8.675/2017 (apensado).

É como me parece.



ABNER BARROCO VELLASCO AUSTIN

(membro da comissão de Direito Financeiro e Tributário do IAB)