



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 1.146, DE 2012-PLEN

*De PLENÁRIO, em substituição à Comissão de Assuntos Econômicos, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 11, de 2012 (Projeto de Lei nº 6.316, de 2009, na origem), do Deputado Marco Maia, que inclui artigo ao Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências, a fim de autorizar a instalação de Lojas Francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras; e institui o Regime Aduaneiro Especial de Exportação pelo Varejo Nacional.*

RELATORA: Senadora ANA AMÉLIA

#### I – RELATÓRIO

Encontra-se para análise desta Casa o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 11, de 2012 (Projeto de Lei nº 6.316, de 2009, na origem), de autoria do Deputado MARCO MAIA, cuja ementa se encontra transcrita acima.

O art. 1º do PLC acrescenta o art. 15-A ao Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para autorizar a instalação de lojas francas para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira nas sedes de Municípios caracterizados

como cidades gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil, a critério da autoridade competente. O pagamento das mercadorias poderá ser em moeda nacional ou estrangeira. As pessoas físicas somente poderão adquirir mercadorias nas lojas francas se observadas as regras previstas no art. 15 da norma para as lojas francas instaladas em zona primária de porto ou aeroporto e os demais requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente.

O art. 2º institui o Regime Aduaneiro Especial de Exportação pelo Varejo Nacional (EVN), tendo como beneficiário a pessoa física não residente no País, qualificada como turista estrangeiro, que retire do território nacional, em caráter permanente, bens admitidos a este Regime Aduaneiro Especial, portados em bagagem acompanhada e adquiridos há no máximo noventa dias em estabelecimentos comerciais do varejo nacional que estejam autorizados pela Receita Federal do Brasil a funcionar como Varejistas Exportadores do regime.

O Regime, conforme determina o § 2º do art. 3º, será objeto de regulamentação, na qual serão definidos a lista das classes de bens admitidos ao EVN, os critérios de qualificação da pessoa física não residente no País como turista estrangeiro e de autorização dos estabelecimentos comerciais do varejo nacional para funcionamento como Varejista Exportador e as presunções relativas aos bens beneficiados quanto à sua aquisição pessoal em nome próprio, como sendo por consumidor final, e quanto à sua remoção do território nacional, como sendo em caráter permanente.

O art. 4º enuncia que o beneficiário (o turista estrangeiro) tem direito às imunidades constitucionais usufruídas pela exportação, no atacado, e à suspensão usufruída pela importação, no Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, de impostos e contribuições federais incidentes sobre os bens admitidos ao EVN. Esse direito será exercido, exclusivamente, por meio de restituição consolidada para cada bem beneficiado que adquirir. A restituição será paga, unicamente, na ocasião em que o beneficiário remover o bem, permanentemente, do território nacional.

O beneficiário deve, antes de remover o bem do território nacional, exibi-lo pessoalmente à administração fazendária federal, conforme dispuser o regulamento, acompanhado dos correspondentes documentos

fiscais de aquisição e de restituição, que serão emitidos conjuntamente por Varejista Exportador sempre que pessoalmente exigido pelo adquirente.

O valor da restituição correspondente a cada bem beneficiado poderá ser apurado pelo próprio Varejista Exportador ou então por estimativa da administração tributária federal.

A forma de pagamento da restituição devida ao beneficiário do EVN pela administração tributária federal será estabelecida por regulamento, admitida a sua intermediação financeira, por meio eletrônico ou cheque de viagem, e a conversão da sua expressão monetária para dólares americanos, com adoção de cotação oficial da moeda americana. \*

O art. 5º determina que a operacionalização do EVN na faixa de fronteira terrestre do território nacional também será objeto de regulamento.

Segundo o art. 6º, a lei objeto de conversão da proposição entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos, quanto aos benefícios que concede, a partir da sua regulamentação, que, em seus quatro exercícios financeiros iniciais, admitirá ao EVN, exclusivamente, classes de bens importados que hajam sido comercializados no país, sob o Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, no último exercício financeiro anterior à sua vigência, para os quais seja viável a apuração contábil pelo Varejista Exportador da restituição devida ao beneficiário do EVN, e autorizará o funcionamento, exclusivamente, de Varejistas Exportadores que aceitem responsabilizar-se pela sua exatidão, priorizando a operacionalização prevista no art. 5º.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

Na reunião de 14 de junho de 2012, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional apreciou o projeto e avalizou o relatório apresentado pelo Senador MOZARILDO CAVALCANTI, pela aprovação do PLC sem modificações.

## II – ANÁLISE

À Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos dos arts. 91, inciso I, e 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe opinar, em decisão terminativa, sobre proposições pertinentes a tributos, como é o caso.

O PLC nº 11, de 2012, coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar, no processo legislativo (art. 61, *caput*, da Constituição Federal – CF), quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre a matéria (arts. 24, inciso I; 48, *caput* e inciso I, da CF).

No tocante à juridicidade, a proposição se afigura correta. Vejamos. O meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos – normatização via edição de lei ordinária – é o **adequado**. A matéria nela tratada **inova** o ordenamento jurídico. O PLC também possui o atributo da **generalidade**, aplicando-se a todas as situações de fato que se insiram na hipótese legal. Finalmente, se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A tramitação do PLC observou o Regimento Interno desta Casa e, no que tange à técnica legislativa, foram respeitadas as regras para a elaboração e alteração de normas, dispostas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Devemos parabenizar o trabalho que foi desenvolvido na Câmara dos Deputados e do qual resultou o PLC nº 11, de 2012. Realmente, a proposição é um avanço no que toca à autorização para instalação de lojas francas nos Municípios caracterizados como cidades gêmeas de cidades estrangeiras em linha de fronteira. São conhecidas as dificuldades atualmente enfrentadas por algumas cidades brasileiras. Por exemplo, em nosso Estado, o Rio Grande do Sul, há vários Municípios vizinhos de cidades uruguaias e argentinas que estão sofrendo uma competição comercial injusta e predatória, sendo inaceitável a atual situação. Efetivamente, as cidades localizadas do outro lado da fronteira, que possuem regimes tributários diferenciados e mais favoráveis, atraem brasileiros de toda a região, que deixam de comprar no Brasil para lá adquirir uma grande variedade de bens.

Dessa forma, cidades brasileiras geminadas como Chuí, Santana do Livramento, Jaguarão, Uruguaiana, e várias outras localizadas em um total de nove Estados, vêm sofrendo efeitos econômicos negativos e sobrevivendo com grande dificuldade. A aprovação do PLC nº 11, de 2012, é um passo importante para a solução da questão. Está em consonância, inclusive, com o art. 132 do Código Aduaneiro do MERCOSUL, que restringe a instalação de lojas francas à zona primária dos seus países membros, embora essa restrição não tenha força legal porque o Código ainda não foi aprovado pelos Paramentos dos países membros. Isso porque a zona primária abrange, necessariamente, pontos alfandegados das faixas de fronteira terrestre, justamente onde se localizam as cidades gêmeas, nas quais o PLC passa a permitir que se autorize a instalação de Lojas Francas, que deverão, após alfandegadas, operar rigorosamente segundo as rígidas normas aduaneiras em vigor aplicáveis a esses estabelecimentos comerciais.

Noutro giro, o Regime Aduaneiro Especial de Exportação pelo Varejo Nacional (EVN) consubstancia medida interessante, mas que deve ser cuidadosamente avaliada. Esse sistema é conhecido como *Tax Free* e tem sido adotado em outros países como forma de estimular a compra por parte dos turistas estrangeiros.

Todavia, o EVN, na forma como previsto no PLC e levando-se em consideração as características complexas do sistema tributário brasileiro, parece ter pouca viabilidade.

Por mais meritória que a ideia de instituir-se um mecanismo de restituição de imposto sobre vendas a turistas possa ser, o fato é que, além da elevada renúncia de receitas oriunda do EVN, há uma conhecida dificuldade em se destacar o valor dos tributos incidentes sobre um determinado bem. Com efeito, a estrutura tributária adotada no Brasil inviabiliza que os tributos que se pretende restituir venham destacados no próprio corpo da nota fiscal – como ocorre com o imposto sobre o valor agregado (IVA) que é restituído em outros países – ou venham a ser calculados pelos lojistas. Desse modo, pode-se concluir que a estimativa dos tributos a serem restituídos caberia à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), nos moldes preconizados no § 4º do art. 4º do PLC, com ônus para esse órgão.

Além da dificuldade em se estimar o valor dos tributos a serem restituídos, a construção da sistemática de devolução prevista no PLC

apresenta questões operacionais complexas e demandaria investimentos elevadíssimos. Segundo informações oriundas da RFB, o maior obstáculo à implementação do EVN é a falta de condições de se realizar o controle eficaz desse mecanismo, de maneira a impedir ou dificultar suficientemente as fraudes em potencial. Nesse sentido, o controle de saída nas fronteiras terrestres (art. 5º), onde o fluxo de pessoas é, normalmente, maior e mais rápido, apresenta-se como óbice à aprovação do EVN, por ser medida de difícil implementação. Isso porque, qualquer que seja o volume de mercadorias que se deva atestar a saída, certamente haverá necessidade de considerável aumento no volume de recursos humanos e materiais e de infraestrutura nas áreas alfandegadas de zona primária das fronteiras terrestres por parte da administração tributária nacional.

Outro problema vislumbrado no EVN relaciona-se ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). De fato, se a lei considera como exportação a remoção permanente do território nacional, por viajante estrangeiro, de bens por ele adquiridos e cuja saída para o exterior seja atestada pela administração tributária nacional, é possível que se argumente a incidência, no caso concreto, do art. 155, § 2º, X, “a”, da CF, que enuncia não incidir o referido imposto estadual sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior. Ou seja, ainda que bem intencionado, o PLC, no ponto que versa sobre o EVN, tem grande potencial para gerar discussões acirradas sobre a restituição do ICMS, com todas as consequências negativas daí advindas.

Portanto, nosso entendimento é o de que o EVN ou qualquer outro regime que busque implementar o sistema *Tax Free* no Brasil deve ser discutido de forma autônoma e com o máximo cuidado, nos parecendo, ainda, que o PLC nº 11, de 2012, quanto ao tema, não está adequado, razão pela qual votamos pela sua rejeição.

Finalmente, aproveitamos para inserir no PLC alteração no art. 34 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, objetivando punir, com pena de detenção de um a três meses ou multa, os responsáveis dos órgãos da administração direta ou indireta que, dolosamente realizarem importação ao desamparo de guia de importação ou documento de efeito equivalente, quando exigível na forma da legislação em vigor. A medida certamente aperfeiçoa a legislação de regência e desestimulará essa prática.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 11, de 2012, com as seguintes emendas:

#### EMENDA Nº 1 - PLEN

Dê-se a seguinte redação à ementa do PLC nº 11, de 2012:

Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que *dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências*, para autorizar a instalação de Lojas Francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras, e para aplicar penalidade aos responsáveis dos órgãos da administração direta ou indireta que dolosamente realizarem importação ao desamparo de guia de importação.

#### EMENDA Nº 2 - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do PLC nº 11, de 2012:

“Art. 2º O art. 34 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

‘Art. 34 .....

.....

§ 4º A prática dolosa da conduta descrita no *caput* caracteriza crime punível com detenção, de um a três meses, ou multa.’ (NR)”

### **EMENDA Nº 3 - PLEN**

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do PLC nº 11, de 2012:

**“Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

### **EMENDA Nº 4 - PLEN**

Suprima-se do PLC nº 11, de 2012, os arts. 4º, 5º e 6º.

Sala das Sessões,

, Presidente



, Relatora

Publicado no DSF, em 13/09/2012.