

**COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO  
CRIADA POR MEIO DO REQUERIMENTO Nº 1, DE 2017 –  
CN, DESTINADA A INVESTIGAR SUPOSTAS  
IRREGULARIDADES ENVOLVENDO AS EMPRESAS JBS  
E J&F EM OPERAÇÕES REALIZADAS COM O BNDES E  
BNDES-PAR OCORRIDAS ENTRE OS ANOS DE 2007 A  
2016, QUE GERARAM PREJUÍZOS AO INTERESSE  
PÚBLICO; INVESTIGAR OS PROCEDIMENTOS DO  
ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA CELEBRADO  
ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OS  
ACIONISTAS DAS EMPRESAS JBS E J&F**



CD/17791.17345-30

## **Relatório parcial**

**Questões agropecuárias, tributárias, previdenciárias e  
concorrenciais**

**Deputado Hugo Leal**

**Dezembro de 2017**

## Sumário

1. Considerações iniciais .....	3
2. Síntese das atividades desenvolvidas pela Relatoria Parcial.....	6
2.1 Requerimentos apresentados .....	6
2.2 Visitas técnicas.....	8
3 . Questões agropecuárias: Operação Carne Fraca.....	11
4. Aspectos tributários e previdenciários .....	13
4.1 Infrações à legislação tributária e créditos fiscais .....	13
4.2 Dispensa temporária de CND para contratação de financiamentos públicos .....	21
4.3 Dívida Previdenciária.....	25
4.4 Parcelamentos.....	26
4.5 Incentivos Fiscais .....	29
5. Aspectos relativos a concentração de mercado .....	38
5.1 Atos de concentração da JBS no CADE nos últimos anos .....	38
5.2 Principais operações de concentração da JBS .....	40
5.3 Os grandes números da intervenção do CADE na JBS.....	41
5.4 Cartel de frigoríficos em 2007 .....	43
6. Proposições legislativas e recomendações .....	44



CD/17791.17345-30

## 1. Considerações iniciais

Em 5 de setembro de 2017, foi instalada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada por meio do Requerimento nº 1, de 2017 – CN, destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo as empresas JBS e J&F em operações realizadas com o BNDES e BNDES-PAR ocorridas entre os anos de 2007 a 2016, que geraram prejuízos ao interesse público; e os procedimentos do acordo de colaboração premiada celebrado entre o Ministério Público Federal e os acionistas das empresas JBS e J&F.

A Relatoria principal coube ao Deputado Carlos Marun. A este Parlamentar foi atribuída a Relatoria Parcial acerca dos assuntos fiscais, previdenciários e agropecuários, neste último tópico incluídas questões relacionadas à formação de cartel no mercado nacional de proteína animal e os prejuízos causados aos produtores rurais em decorrência dessa associação. As demais Relatorias Parciais ficaram sob a condução do Deputado Delegado Francischini, no que se refere a contratos, e do Deputado Wadih Damous, no que se refere à investigação de vazamentos.

Nossa intenção inicial, muito mais do que fazer um trabalho típico de policial ou promotor, era tentar identificar aspectos, falhas ou lacunas presentes na legislação, os quais, de alguma forma, poderiam ter contribuído para a ocorrência dos fatos ora investigados.

Vale lembrar que, no Plano de Trabalho apresentado a esta CPMI no dia 20 de setembro de 2017, ficou assentado o seguinte:

*“2.1. Eixo Temático 1: Sub-relatoria Dep. Hugo Leal - Formação de cartel no mercado de proteína animal e todos os prejuízos causados aos produtores rurais em decorrência dessa associação e Irregularidades fiscais, perante os governos Federal e estaduais, e débitos previdenciários existentes.*

*De se ressaltar que nos últimos anos seguidos atos de concentração originaram frequentes reclamações acerca do crescente poder de mercado exercido por grandes corporações que atuam no setor de carnes. Uma das críticas reside no fato de que parte das aquisições, fusões e outras formas de sinergia verificadas entre grandes, médias e pequenas empresas do*

setor ocorreram com o uso de recursos públicos, oriundos do BNDES.

*Em muitas localidades, esse processo de concentração suprimiu ou praticamente eliminou a concorrência, prejudicando financeiramente milhares de produtores rurais, que viram ainda mais reduzido seu já pequeno poder de negociação. É papel relevante desta CPMI investigar referido processo de concentração no mercado de proteína de origem animal, em especial no que respeita à participação da JBS, assim como os danos dele decorrentes para nossos pecuaristas.*

*Além disso, segundo o requerimento de criação desta Comissão (Requerimento nº 1, de 2017-CN), um dos seus objetivos principais é investigar infrações à legislação tributária Federal, Estadual e Distrital porventura cometidas pelas empresas pertencentes ao Grupo J&F Investimentos S.A.. Assim, quer seja para indicar condutas a serem punidas, quer seja para propor alterações na legislação tributária, é fundamental que esta CPMI, com a participação de agentes dos diversos Fiscos brasileiros, examine essa questão.”*

Para alcançar esses objetivos, conforme consta no Plano de Trabalho já mencionado, primeiramente, seria necessário ouvir:

- agentes públicos e privados que participaram dos fatos e atos sob suspeição;
- autoridades e agentes públicos integrantes do Sistema Único de Atenção Sanitária Agropecuária (SUASA), em especial os relacionados ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA); e
- agentes públicos integrantes das Administrações Tributárias Federal, Estaduais e Distrital.

Em seguida, ainda segundo o Plano de Trabalho, passar-se-ia para a fase de coleta de documentos e informações, em que esta Relatoria Parcial requereria, para catalogação e análise, toda a documentação de interesse junto a órgãos públicos, da administração direta ou indireta, pessoas



físicas e jurídicas e demais entidades de alguma forma prejudicadas, alcançadas ou envolvidas com os fatos sob investigação.

Para complementar os trabalhos desta Relatoria Parcial, pretendia-se, visando à coleta, à sistematização, ao cruzamento e à análise de dados e informações, realizar diligências ou visitas técnicas junto:

- a tomadores de crédito:
- ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e demais órgãos governamentais que integram o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC);
- à Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
- a órgãos que integram o Sistema Único de Atenção Sanitária Agropecuária (SUASA);
- à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB);
- ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF);
- ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); e
- às Secretarias Estaduais e Distrital de Fazenda ou Finanças.

Cabe destacar, em especial, que fazia parte do Plano de Trabalho buscar o auxílio do Tribunal de Contas da União para a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em conformidade com o disposto no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal, bem como para obter cópia dos trabalhos de fiscalização atinentes ao objeto desta CPMI.

Todavia, o encerramento prematuro dos trabalhos desta Comissão inviabilizou todo esse planejamento. Com efeito, esta CPMI se encontra no meio de seus trabalhos. Várias são as frentes de investigação e várias são as fases em que se encontram os trabalhos. Algumas pessoas já compareceram à Comissão, para prestar declarações, mas, além da



necessidade de coletar outras informações, ainda há uma série de exames documentais a serem realizados.

Esta Comissão Parlamentar Mista já recebeu mais de cem documentos, alguns deles com vários volumes e centenas de páginas. São cópias de inquéritos policiais, ações penais em curso, autos de infração à legislação tributária, entre outros. Dessa maneira, como esta Relatoria Parcial já manifestou em outras oportunidades, é preciso aprofundar a análise desses documentos, o que demanda mais tempo.

Não podemos esquecer, além disso, que estão pendentes de apreciação vários requerimentos. Uma parte deles objetiva convocar ou convidar pessoas que podem contribuir significativamente para o esclarecimento dos fatos em apuração. Outra parte busca informações necessárias para subsidiar a apresentação de propostas que visem a aprimorar a legislação brasileira.

É lamentável, portanto, que os trabalhos da CPMI/JBS não tenham sido prorrogados.

## 2. Síntese das atividades desenvolvidas pela Relatoria Parcial

As atividades desenvolvidas no âmbito desta Relatoria Parcial fundamentaram-se na análise dos documentos requisitados pelo plenário da CPMI ou diretamente por este Parlamentar junto a órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em nível federal e estadual; em informações colhidas nas visitas técnicas realizadas junto à administração pública federal vinculada à atuação das empresas JBS e J&F; e no acompanhamento de atividades desenvolvidas no âmbito do Congresso Nacional relacionadas ao objeto sob investigação, ainda que de forma externa a esta CPMI.

### 2.1 Requerimentos apresentados

Para coletar dados e informações ou ouvir pessoas que poderiam contribuir para a elucidação dos fatos, foram apresentados os requerimentos relacionados na tabela abaixo, que estão agrupados de acordo com a situação de cada um deles, ou seja, se foram apreciados ou não.

Nº do Requerimento	Data de Apresentação	Objeto	Situação
-----------------------	-------------------------	--------	----------

<b>Nº do Requerimento</b>	<b>Data de Apresentação</b>	<b>Objeto</b>	<b>Situação</b>
153 / 2017	18/09/2017	Requer ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cópia integral de eventuais estudos prévios aos aportes de recursos ou financiamentos concedidos ao grupo JBS/J&F, acerca dos correspondentes efeitos na concentração do mercado de proteína de origem animal.	Aprovado Data de apreciação: 21/09/2017
154 / 2017	18/09/2017	Requer às Secretarias de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal a relação de todos os procedimentos administrativos fiscais, com a descrição dos respectivos objetos, em que estejam envolvidas a controladora, as empresas coligadas e controladas, direta ou indiretamente, e as demais investidas do Grupo J&F Investimentos S.A.	Aprovado Data de apreciação: 21/09/2017
156 / 2017	18/09/2017	Requer ao Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência(CADE), cópia integral dos processos analisados ou em análise para apurar supostos atos de concentração no mercado de carnes.	Aprovado Data de apreciação: 21/09/2017
241 / 2017	03/10/2017	Convocação dos Srs. Sérgio Longo, Jeremiah O'Callaghan, Marcus Vinícius Pratini de Moraes, Wilson Mello Neto, Marcel Fonseca e Gilberto Tomazoni, integrantes ou ex-integrantes da direção da JBS S.A., para depor na CPI.	Aprovado Data de apreciação: 25/10/2017
244 / 2017	03/10/2017	Convite à Sra. Patrícia Pratini de Moraes.	Aprovado Data de apreciação: 25/10/2017
249 / 2017	04/10/2017	Requer às Secretarias de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal a relação de incentivos ou benefícios fiscais relativos ao ICMS concedidos, em caráter geral ou individual, à JBS S.A. ou a outras empresas do Grupo J&F Investimentos S.A., de cópia de termos de acordo em regime especial – TARE relativos a esses incentivos ou benefícios e de relatório analítico contendo os valores referentes a esses gastos tributários.	Aprovado Data de apreciação: 25/10/2017
155 / 2017	18/09/2017	Requer, a título de compartilhamento, à Polícia Federal cópia integral do inquérito aberto em razão da Operação Patmos.	Não apreciado
172 / 2017	19/09/2017	Requer à Polícia Federal cópia integral do inquérito aberto em razão da “Operação Carne Fraca”.	Não apreciado



CD/17791.17345-30

Nº do Requerimento	Data de Apresentação	Objeto	Situação
173 / 2017	19/09/2017	Requer a Receita Federal o montante da arrecadação, base de cálculo e renúncia de cada imposto e contribuição social referentes às empresas coligadas e controladas, direta ou indiretamente, e demais investidas do Grupo J&F Investimentos S.A.	Não apreciado
233 / 2017	26/09/2017	Requer à Assembleia Legislativa de Mato Grosso cópia do Relatório da CPI - frigoríficos, bem como de documentos e transcrições que o subsidiaram.	Não apreciado
234 / 2017	26/09/2017	Requer à Assembleia Legislativa de Rondônia cópia do Relatório da CPI - frigoríficos, bem como de documentos e transcrições que o subsidiaram.	Não apreciado
235 / 2017	26/09/2017	Requer ao CADE cópia dos processos administrativos para análise de atos de concentração ou para investigação de infração à ordem econômica que envolvam o Grupo J&F.	Não apreciado
242 / 2017	03/10/2017	Convocação do Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo.	Não apreciado
243 / 2017	03/10/2017	Convite ao Sr. Luciano de Souza Vacari	Não apreciado
245 / 2017	03/10/2017	Convite ao Sr. Ricardo Machado Ruiz	Não apreciado
248 / 2017	03/10/2017	Requer a convocação dos Srs. Wagner Pinheiro, ex-presidente da Petros, e Guilherme Lacerda, ex-presidente da Funcef, para depor na CPI.	Não apreciado
269 / 2017	24/10/2017	Requer à JBS a relação de membros dos Conselhos que especifica, nos anos de 2007 a 2016.	Não apreciado
296 / 2017	01/12/2017	Requer à JBS relação dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal da empresa nos anos de 2007 a 2016, consignando, dentre esses, os representantes/indicados pelo BNDES/BNDESPAR.	Não apreciado



CD/17791.17345-30

## 2.2 Visitas técnicas

Para orientação das tarefas a serem executadas, visitou-se inicialmente o Tribunal de Contas da União (TCU), constitucionalmente encarregado por inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.



Nessa visita, foram debatidos temas variados, como o acompanhamento por aquela Corte de Contas da atuação: do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), no monitoramento do processo de concentração do mercado nacional de carnes; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), na fiscalização de produtos de origem animal; e os instrumentos disponíveis para o acompanhamento de incentivos ou isenções fiscais e previdenciárias.

Com base nas informações obtidas, estruturou-se o planejamento das demais visitas técnicas e identificou-se a necessidade de buscar novos dados, junto à administração pública e aos Grupos JBS e J&F.

Em seguida, foram realizadas visitas técnicas junto à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (SDA/MAPA), à Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda (MF) e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) do Ministério da Justiça (MJ).

No CADE, em conjunto com a equipe de trabalho à disposição da Relatoria Parcial, fomos recebidos pelo Presidente do órgão, Alexandre Rabelo, e pelo Superintendente em exercício, Diogo Thomson de Andrade.

Além de uma rica exposição sobre os objetivos e a forma de funcionamento do órgão, tivemos a oportunidade de ter um histórico sobre as operações de concentração e um caso de cartel da JBS, parte do grupo J&F, no âmbito do CADE.

Devido à limitação do mecanismo de busca do CADE e ao arranjo societário do Grupo J&F, houve alguma dificuldade do órgão em precisar, de forma segura, quantas operações envolvendo as empresas do Grupo J&F foram analisadas pelo órgão ao longo de todo o período de existência do Grupo J&F, da JBS e das demais empresas.

Contudo, foi possível quantificar e listar as operações que foram analisadas e julgadas pelo CADE após a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, mesmo que elas tenham sido notificadas antes.

Na reunião com a Receita Federal, inicialmente, foi esclarecido que poderíamos tratar dos assuntos gerais contidos na pauta dos trabalhos, mas

que dados mais específicos das empresas investigadas não poderiam ser discutidos, porque protegidos por sigilo fiscal.

Tratou-se, na sequência, de uma forma geral, das possíveis razões para o acúmulo de créditos por empresas exportadoras e, especificamente, para as empresas do setor de proteínas animais destacando-se que esse problema também ocorre em outros países que desoneram exportações, mas que, no Brasil, ele é maior devido à complexidade da tributação sobre o consumo.

Sobre benefícios fiscais, manifestou-se a opinião de que certos benefícios, se não calibrados adequadamente, podem ter mais efeitos negativos do que positivos.

Além disso, foram apresentadas, em linhas gerais, as teses defendidas por grandes empresas para aproveitamento de ágio em reorganizações societárias, bem como o entendimento do Fisco sobre o tema. Esclareceu-se que a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, por assim dizer, equacionou o problema.

Por fim, discutiu-se a polêmica em torno dos créditos incluídos em pedidos de ressarcimento pendentes de pagamento e a falta de recolhimento de contribuições previdenciárias.

A Receita Federal ficou a cargo de examinar mais detidamente os assuntos tratados e enviar sugestões a respeito da melhor forma de se obter os dados necessários para os trabalhos desta Relatoria Parcial, o que ficou prejudicado pela forma extemporânea de encerramento desta CPML.

A visita realizada na SDA/MAPA teve por objetivo propiciar maior compreensão acerca das circunstâncias em que operam as plantas frigoríficas instaladas no País, bem assim da estrutura e do funcionamento do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem animal (SISB-POA). Alguns dos aspectos discutidos foram:

- ocasião e frequência dos trabalhos de fiscalização/inspeção de carnes;

- equivalência do sistema de inspeção federal com seus congêneres nos estados, municípios e DF;
- profissionais habilitados a atuar na fiscalização e na inspeção de produtos de origem animal;
- estrutura hierárquica a que estão submetidos os auditores fiscais federais agropecuários;
- “Operação Carne Fraca”: irregularidades detectadas, penalidades aplicadas, evolução dos fatos e providências adotadas.

Esta Relatoria Parcial gostaria de agradecer a todos os servidores dos diversos órgãos que nos receberam nas visitas técnicas sobreditas, os quais contribuíram, na medida do possível, para os trabalhos desta Comissão Mista.

Feitos esses registros, serão apresentados os principais resultados alcançados.

### **3 . Questões agropecuárias: Operação Carne Fraca**

Em 17 de março de 2017, a Polícia Federal deflagrou a “Operação Carne Fraca” destinada a investigar indícios de irregularidades cometidas por agentes públicos e privados no que tange à venda de carne vencida, falsificação de documentos e embalagens, adição de ingredientes em desacordo com normas técnicas, prática de extorsão, entre outros aspectos. A despeito da maior ênfase conferida pela mídia às consequências no mercado de carne bovina, os malfeitos descortinados pela operação concentraram-se no processamento de carne de aves e de embutidos.

O anúncio de tais irregularidades ocasionou imediatos e consideráveis transtornos ao consumidor nacional e aos integrantes da cadeia produtiva de carnes, em especial aos pecuaristas; queda nos preços; suspensão temporária de importações por mercados importantes; desconfiança quanto à robustez do nosso sistema de inspeção/fiscalização de produtos de origem animal, ameaçando a credibilidade de um longo e árduo trabalho realizado ao

longo dos anos por nossos produtores rurais, Poder Público e pela indústria, em favor da qualidade do produto nacional.

Tendo em vista o conjunto de delitos apontados pela “Operação Carne Fraca”, a importância para a economia nacional dos mercados interno e externo de carnes, bem assim a possibilidade de tais irregularidades conterem algum vínculo com o intenso processo de concentração verificado nos últimos anos no mercado nacional, este relator decidiu consultar os termos do inquérito policial relativo à Operação. O inquérito, cuja cópia foi obtida em razão de requerimento aprovado por esta CPMI, é composto por mais de 7 mil páginas, distribuídas em 30 arquivos.

Diferentemente do inicialmente imaginado, o conteúdo constante do inquérito policial, que tramita sob segredo de justiça, não contém indícios de que os malfeitos descobertos em seu âmbito tenham contribuído, decorram ou possuam vínculo direto com o intenso processo de concentração verificado no mercado nacional de carnes, ao longo dos últimos 10 anos. Igualmente não foram encontradas vinculações daquela operação com outras realizadas pela Polícia Federal.

A despeito disso, a leitura do inquérito policial em referência, combinada com as informações obtidas durante a visita técnica ao MAPA, não foi em vão, pois suscitou a compreensão de haver necessidade e mesmo a oportunidade de se discutirem aprimoramentos no sistema de fiscalização de produtos de origem animal. Alguns desses aperfeiçoamentos carecem de discussão aprofundada, inclusive no âmbito legislativo.

Para este relator, por deter o maior rebanho bovino comercial do mundo e invejável plantel de aves e suínos, nosso País, que busca consolidar-se nas primeiras posições ou mesmo liderar o ranking de exportadores de carnes, tem o dever de buscar o melhor e o mais eficiente sistema de fiscalização de produtos de origem animal.

A despeito da respeitabilidade conquistada nacionalmente e internacionalmente ao longo dos mais de 100 anos de história do Serviço Federal de Inspeção (SIF), parece haver espaço para o aprimoramento da forma de atuação e de integração com sistemas estaduais e municipais congêneres.

A revisão de alguns conceitos, como a exigência de o profissional fiscalizador ser agente público, parece ter muito a contribuir para que restrições inerentes à dinâmica do setor público, como demora na substituição ou na contratação de novos fiscais, não limitem ou fragilizem a consistência de nosso sistema de fiscalização. O risco que se deve evitar é que restrições como essa retardem, desestimulem ou inibam investimentos produtivos, dada a obrigatoriedade de fiscalização permanente nas linhas de abate.

No Anexo Único a este relatório parcial, encontram-se as principais informações trazidas pelo Ministro Blairo Maggi, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por ocasião de Audiência Pública realizada, em 31 de outubro de 2017, na Câmara dos Deputados, pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle.

## **4. Aspectos tributários e previdenciários**

### ***4.1 Infrações à legislação tributária e créditos fiscais***

Como já foi apontado no início deste relatório, segundo o requerimento de criação desta Comissão (Requerimento nº 1, de 2017-CN), um dos seus objetivos principais era investigar infrações à legislação tributária Federal, Estadual e Distrital porventura cometidas pelas empresas pertencentes ao Grupo J&F Investimentos S.A.

Nessa linha de atuação, foram apresentados dois requerimentos. O primeiro (Requerimento nº 154/2017) solicitou às Secretarias de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal a relação de todos os procedimentos administrativos fiscais, com a descrição dos respectivos objetos, em que estejam envolvidas a controladora, as empresas coligadas e controladas, direta ou indiretamente, e as demais investidas do Grupo J&F Investimentos S.A.. O segundo (Requerimento nº 249/2017), solicitou às Secretarias de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal a relação de incentivos ou benefícios fiscais relativos ao ICMS concedidos, em caráter geral ou individual, à JBS S.A. ou a outras empresas do Grupo J&F Investimentos S.A., de cópia de termos de acordo em regime especial (TARE) relativos a esses incentivos ou benefícios e de relatório analítico

contendo os valores referentes a esses gastos tributários. O foco desses dois requerimentos era avaliar a existência e gravidade de eventuais infrações ocorridas em âmbito estadual ou distrital.

Infelizmente, nem todas as Secretarias tiveram tempo suficiente para encaminhar respostas às solicitações acima, mas foi possível verificar que a JBS e outras empresas do grupo receberam autuações em alguns estados da Federação. Em alguns casos, há apenas lançamento de créditos de pouca monta, como a dívida relativa ao Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) informada pelo Estado de Santa Catarina (Documento nº 13). Em outros, contudo, as autuações podem chegar a casa dos milhões, como aponta o Ofício nº 702/2017/GS/SEFA da Secretaria de Fazenda do Estado do Pará (Documento nº 27).

Nesse ponto, é digno de nota o Ofício nº 773/2017 - RFB/Gabinete da Secretaria da Receita Federal do Brasil (Documento nº 9), que, em resposta aos Requerimentos nº 12/2017 e nº 31/2017, encaminha cópia integral do processo que resultou em multa de R\$ 3 bilhões ao Grupo Bertin.

Esse material foi classificado como sigiloso, por isso, pedimos vênua para citar um artigo publicado no portal Jota no dia 11 de abril de 2017<sup>1</sup>, que, no nosso modo de pensar, resume bem o caso:

*“O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) reconheceu nesta terça-feira (11/04) que ocorreram fraudes fiscais no processo que resultou na fusão dos frigoríficos JBS e Bertin, em 2009. Os julgadores mantiveram uma cobrança de R\$ 4 bilhões feita à empresa Tinto Holding – controladora da Bertin – e a pessoas físicas que eram acionistas da companhia. A decisão foi unânime.*

*A decisão é da 1ª Turma da 2ª Câmara da 1ª Seção do Carf. Cabe recurso à instância máxima do Carf, a Câmara Superior. Para o colegiado, foi irregular a criação do Fundo de Investimento em Participações (FIP) Bertin FIP, que possibilitou*

---

<sup>1</sup> Disponível no endereço: <<https://www.jota.info/tributario/carf-ve-fraude-fiscal-durante-fusao-da-bertin-com-a-jbs-11042017>>.

o adiamento do pagamento de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e CSLL.

O processo também tinha como parte o Citibank, que administrava o fundo, mas os conselheiros consideraram que a instituição não estava relacionada ao esquema apurado pela fiscalização. A Fazenda Nacional não recorrerá em relação a esse ponto, o que significa que o Citibank não terá que arcar com o pagamento dos tributos caso a cobrança fiscal seja mantida na esfera administrativa ou judicial.

#### *Simulação e diferimento*

A fusão entre a JBS e a Bertin foi uma opção frente à grave crise financeira pela qual passava a Bertin. Em suas sustentações orais no Carf, os advogados da Tinto Holding e das pessoas físicas afirmaram que a Bertin acumulava dívidas de R\$ 5 bilhões em 2008, e corria o risco de entrar em recuperação judicial.

Segundo a Tinto Holding, a criação da Bertin FIP foi uma saída para garantir a celeridade na fusão. A Fazenda Nacional, por outro lado, alega que o fundo tinha o objetivo de aproveitar os benefícios trazidos pelo artigo 2º da Lei 11.312/06 e diferir o pagamento do IRPJ e da CSLL. A norma permite o pagamento dos tributos apenas na alienação ou resgate das ações que compõem o fundo, o que ocorrerá em 2019.

Para a relatora do caso no Carf, conselheira Eva Maria Los, a Bertin FIP não cumpre os requisitos para a criação de um Fundo de Investimento em Participações. Para ela, não houve uma “comunhão de investidores”, uma vez que a Tinto Holding era a única participante. A julgadora salientou que houve economia de tributos com a criação do fundo.

“É um clássico caso de simulação”, afirmou, durante o julgamento, o conselheiro Luis Henrique Marotti Toselli.

#### *Solidário*

*O único ponto do recurso no qual foi dado ganho de caso ao contribuinte diz respeito à retirada do Citibank como responsável solidário do pagamento do débito. À época da autuação, a instituição atuava como administradora do fundo, sendo responsável, por exemplo, pelo registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM).*

*Em sua defesa, o Citibank alegou que não tinha controle, por exemplo, da venda de cotas.*

*De acordo com o advogado da instituição, o Citibank realizou, em 2010 e 2011, duas comunicações ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e à CVM após a Bertin FIP realizar a cessão de cotas a preço abaixo do de mercado à empresa Blessed, localizada em Delaware, nos Estados Unidos. O fato provaria que a administradora não se beneficiava com as irregularidades da Bertin FIP.”*

É provável, contudo, que essa dívida bilionária tenha sido objeto do parcelamento especial de que trata a nota explicativa nº 1.a das demonstrações financeiras da JBS<sup>2</sup>, cujo teor é o seguinte:

*“A Companhia, conforme comunicado ao Mercado em 7 de novembro de 2017, com base na Medida Provisória nº 783 de 31 de maio de 2017, convertida na Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017, regulamentadas pela Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (“RFB”) nº 1711, de 16 de junho de 2017 e nº 1733 de 31 de agosto de 2017 e pela Portaria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (“PGFN”) nº 690, de 29 de junho de 2017, decidiu aderir ao Programa Especial de Regularização Tributária (“PERT”), relacionado a débitos de INSS, PIS, COFINS, e IR/CSLL da Companhia inscritos ou não na dívida ativa da União.*

---

<sup>2</sup> Disponível no endereço: <http://jbss.infoinvest.com.br/ptb/4398/DF%20JBS%20300917%20Portugues%20-%20Condensada%2013.11%2018h30.pdf>.



O valor nominal dos débitos incluídos no PERT soma R\$4,2 bilhões, incluindo as reduções previstas na respectiva Medida Provisória, sendo que (i) 20% do valor bruto dos débitos será pago em parcelas mensais até dezembro de 2017, totalizando R\$1,1 bilhão; (ii) os débitos no âmbito da RFB serão quitados à vista com a utilização de créditos tributários no montante de R\$1,6 bilhões, conforme permissão estabelecida nas regras do parcelamento, a Companhia utilizou-se de créditos próprios e de demais empresas do grupo econômico, sendo que nessa operação foi gerado um deságio (ganho) de R\$76 milhões; e (iii) os débitos de competência da PGFN serão quitados em 145 parcelas mensais e sucessivas a partir de janeiro de 2018, totalizando R\$1,5 bilhões. Para estes débitos, o valor parcelado considera reduções de 80% dos juros de mora, 50% das multas de mora e de ofício e 100% dos encargos legais. Os valores parcelados sofrerão atualização pela taxa SELIC e a adesão ao PERT representa uma economia total de R\$1,1 bilhões.

Considerando o efeito líquido entre os débitos incluídos no PERT, incluindo as reduções pelo programa, e as provisões já constituídas, a Companhia apurou um impacto negativo contabilizado no lucro líquido do terceiro trimestre de R\$2,3 bilhões, sendo i) R\$1,8 bilhões como despesas registradas em Administrativas; ii) R\$0,9 bilhão como despesas no resultado financeiro; e, iii) R\$435 milhões como receita em impostos diferidos pela constituição de prejuízos não contabilizados.

Os efeitos do PERT foram reconhecidos no trimestre findo em 30 de setembro de 2017, visto que a definição de adesão e dos débitos a serem inclusos já havia sido tomada naquela época, e os montantes já eram conhecidos e mensuráveis de forma confiável, ficando a Administração naquele momento no aguardo da conversão da Medida

*Provisória em Lei, o que ocorreu em 24 de outubro de 2017. O PERT foi registrado e segregado entre despesa administrativa (principal e multa) e resultado financeiro (juros), por tratar-se de discussões tributárias relativas a anos anteriores e não haver benefício em avaliar eventual segregação em outras linhas na demonstração de resultado.”*

Conforme será melhor detalhado em tópico posterior, a política de concessões de parcelamentos especiais cada vez mais frequentes e cada vez mais generosos pode comprometer o recolhimento espontâneo de tributos federais, visto que os contribuintes podem estar dispostos a aceitar maiores riscos e deixar de pagar em dia os tributos por eles devidos, na esperança obter ganhos, como os relatados acima pela empresa investigada. Merece destaque a própria afirmação da JBS de que “a adesão ao PERT representa uma economia total de R\$1,1 bilhões”. Economia para a empresa e prejuízo para o país.

No que se refere a créditos fiscais, em que pese a CPMI não ter aprofundado as investigações, os poucos documentos coletados não nos permitem inferir que os graves fatos que vêm sendo noticiados pela imprensa brasileira não tenham realmente acontecido.

Em 19 de maio de 2017, o jornal Valor Econômico publicou o artigo intitulado “JBS afirma que foram forjados documentos para fraudar ICMS”<sup>3</sup>, no qual descreve, em detalhes, supostas práticas criminosas envolvendo agentes públicos dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rondônia. Em resumo, a legislação tributária desses estados previa a possibilidade de apropriação, por parte das empresas do grupo investigado, de créditos relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Esses créditos iam se acumulando e, então, segundo a reportagem, havia pagamento de vantagens indevidas para a liberação das quantias acumuladas. Há suspeitas, inclusive, de que pagamentos indevidos foram feitos em contrapartida à edição de normas legais que beneficiaram a JBS.

---

<sup>3</sup> Disponível no endereço: <<http://www.valor.com.br/politica/4974766/jbs-afirma-que-foram-forjados-documentos-para-fraudar-icms>>.

As respostas ao Requerimento nº 249/2017 atestam que vários estados da Federação realmente celebraram Termos de Acordo de Regime Especial (Tare), por meio dos quais condições especiais de recolhimento do sobredito imposto estadual ou condições especiais de oferecimento de crédito foram asseguradas a empresas do grupo investigado.

Na esfera federal, também há denúncias sobre o pagamento de vantagens indevidas para a liberação de créditos que a JBS detinha contra a Fazenda Nacional.

O jornal O Globo publicou, em 12 de dezembro de 2017, em sua edição online, a seguinte matéria<sup>4</sup>:

***“PF investiga propina de R\$ 160 mi da JBS para fraudar Receita. Polícia estima que empresa conseguiu a liberação de R\$ 2 bilhões por meio do esquema.***

*SÃO PAULO - A Polícia Federal, o Ministério Público Federal (MPF) e a Receita Federal deflagraram na manhã desta segunda-feira a operação “Baixo Augusta” para apurar a existência de um esquema de pagamento de propina criado pela JBS para acelerar a liberação de créditos tributários junto à Receita. Segundo a investigação, a empresa pagou R\$ 160 milhões a um auditor fiscal nos últimos 13 anos. Em troca, teria conseguido a liberação de R\$ 2 bilhões.*

*A ação ocorre após o Supremo Tribunal Federal (STF) enviar partes do acordo de colaboração premiada firmado entre executivos da JBS e o MPF para a Justiça Federal de São Paulo, com o objetivo de apurar condutas de pessoas que não tinham foro privilegiado.*

*Um auditor-fiscal da Receita Federal foi afastado judicialmente e oito pessoas físicas e jurídicas tiveram seus bens bloqueados. As autoridades identificaram, também, a*

---

<sup>4</sup> Disponível no endereço: <<https://oglobo.globo.com/economia/pf-investiga-propina-de-160-mi-da-jbs-para-fraudar-receita-22174654>>.

*participação de um empresário, um contador e um advogado, falecido em 2016.*

*As provas colhidas até o momento apontam para um esquema de pagamento de propinas que funcionou de 2004 até este ano, no qual um auditor fiscal seria pago para agilizar a liberação de recursos que a JBS teria a receber do Fisco a título de créditos tributários.*

*Análises das movimentações financeiras entre os envolvidos indicam o recebimento de aproximadamente R\$ 160 milhões em propinas nos últimos 13 anos. A investigação indica que as transações ocorriam por meio de empresas de fachada e a emissão de notas fiscais falsas.*

*Policiais Federais cumprem 14 mandados de busca e apreensão expedidos pela 10ª Vara Criminal Federal de São Paulo. Os mandados são cumpridos em endereços residenciais e empresas, nas cidades de São Paulo, Caraguatatuba, Campos do Jordão, Cotia, Lins e Santana do Parnaíba.*

*O acordo de delação premiada dos irmãos Joesley e Wesley Batista, donos do grupo JBS, e de executivos da empresa, foi homologado pelo ministro do STF Edson Fachin em maio.*

Esses créditos podem ter natureza diversa. Vale dizer, eles podem, de forma genérica, estar previstos na legislação da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) ou do Imposto sobre Produtos Industrializados, contemplando um ou mais setores da economia. Contudo, em face de limites impostos pela própria legislação tributária, esses créditos acabam se acumulando, o que torna difícil seu pleno aproveitamento.

Quer seja no caso dos créditos dos Estados, quer seja no caso dos créditos da União, obviamente, sem o aprofundamento das investigações, sem o cruzamento de informações, sem a quebra dos sigilos fiscal e bancários



dos agentes citados, não é possível chegar a uma conclusão sobre a responsabilidade pelos fatos citados, mas é certo que a forma como esses benefícios fiscais são concedidos e controlados pode abrir espaços para que agentes públicos cometam crimes contra a Administração Pública, provocando enormes prejuízos ao erário.

Entendemos, além do mais, que os fatos em apuração na Operação Baixo Augusta, por si só, são suficientes para a instalação de uma nova Comissão Parlamentar de Inquérito. Nessa investigação, apura-se apenas as irregularidades cometidas para beneficiar empresas do Grupo JBS. Contudo, não é absurdo inferir que outras empresas tenham utilizado esquemas semelhantes para receber, ilicitamente, créditos tributários. Se esta Comissão não tivesse encerrado seus trabalhos de forma tão apressada, teríamos tido a oportunidade de examinar melhor esses ilícitos, de modo a subsidiar os trabalhos dessa futura CPI. Lamentavelmente, isso não foi possível.

#### ***4.2 Dispensa temporária de CND para contratação de financiamentos públicos***

Um dos meios mais eficientes que se tem para estimular as empresas a manterem sua regularidade fiscal, é exigir a apresentação da Certidão Negativa de Débitos com o fisco para contratações e recebimento de benefícios do Poder Público.

Em relação aos tributos destinados à seguridade social, tal medida é um princípio constitucional, previsto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, a seguir transcrito:

*“Art. 195 .....*

*.....*

*§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.*

*.....”*

A exigência de regularidade em relação a obrigações com o Poder Público consta de legislações esparsas que, até a edição da Medida Provisória nº 451, de 15 de dezembro de 2008, vinha sendo respeitada. No entanto, a referida norma aprovou algo inédito no sistema tributário, a suspensão temporária de regularidade com o Poder Público na realização de operações de crédito com instituições financeiras públicas.

Ao ser convertida na Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, a suspensão desta exigência para assinatura de contratos de empréstimos, que era originalmente prevista para durar por apenas seis meses a contar da data da edição da referida MPV, ou seja, de 15 dezembro de 2008 a 15 de junho de 2009, passou a ser contada a partir da data de edição da lei, prorrogando-se, portanto até 4 de dezembro de 2009. Em suma, de 15 de dezembro de 2008 a 4 de dezembro de 2009, as empresas foram autorizadas a tomar empréstimos com instituições financeiras públicas com o afastamento das seguintes comprovações de regularidade:

- a) Certidão negativa de inscrição de dívida ativa da União<sup>5</sup>;
- b) Certidão de quitação de tributos, multas e outros encargos fiscais administrados pelo Ministério da Fazenda;
- c) Certificado de Regularidade do FGTS; e
- d) Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN.

Ademais, por meio de alteração promovida no Congresso Nacional, quando da apresentação do Projeto de Lei de Conversão da MPV em questão, foi assegurada a suspensão da entrega dos documentos acima referenciados para contratos de empréstimos já firmados com liberações de recursos de financiamentos que ocorressem nos 18 meses seguintes a 4 junho de 2009, ou seja, até 4 dezembro de 2010.

Transcreve-se, a seguir o art. 7º da Lei nº 11.945, de 2009, que permitiu temporariamente “driblar” a exigência de regularidade fiscal com o Poder Público:

---

<sup>5</sup> Excetuando-se as dívidas oriundas de contribuições destinadas à seguridade social.

“Art. 7º Sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, pelo prazo de 6 (seis) meses, nas operações de crédito realizadas com instituições financeiras públicas, incluídas as contratações e renegociações de dívidas, ficam afastadas as exigências de regularidade fiscal previstas no art. 62 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, no § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979, na alínea b do art. 27 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se, pelo prazo de 18 (dezoito) meses, às liberações de recursos das operações de crédito realizadas com instituições financeiras públicas.”

Em resumo, as empresas devedoras de diversos tributos (excluídos aqueles relativos à seguridade social) puderam obter empréstimos de instituições públicas, entre elas Caixa Econômica Federal e BNDES, entre 15 de dezembro de 2008 e 4 de dezembro de 2009. Uma vez contratado os empréstimos, ainda foi possível obter o desembolso dos créditos até 4 de dezembro de 2010 sem exigência da comprovação da regularidade fiscal.

Analisando as principais operações do BNDESPar com a JBS e J&F, identificamos que a operação de “subscrição e integralização de ações ordinárias de emissão da companhia, no âmbito de oferta privada, com o objetivo de apoiar a aquisição da Swift & Co., empresa de proteína bovina, com unidades nos Estados Unidos e na Austrália”, cujo contrato data de 3 de julho de 2007, foi beneficiada com a suspensão de exigência da CND para obter liberações.

Tal conclusão pode ser extraída em face de próximo à edição da referida MPV, em 20 de outubro de 2008, o Departamento de Justiça americano ter vetado a aquisição da National Beef pela JBS, como medida antitruste.



# Department of Justice

FOR IMMEDIATE RELEASE  
MONDAY, OCTOBER 20, 2008  
[WWW.USDOJ.GOV](http://WWW.USDOJ.GOV)

AT  
(202) 514-2007  
TDD (202) 514-1888

## **JUSTICE DEPARTMENT FILES LAWSUIT TO STOP JBS S.A. FROM ACQUIRING NATIONAL BEEF PACKING CO.**

### ***Deal Would Combine Two of Top Four U.S. Beef Packers Resulting in Higher Beef Prices for Consumers***

WASHINGTON — The Department of Justice filed a civil antitrust lawsuit today in U.S. District Court in Chicago to block the proposed acquisition by JBS S.A., currently the third-largest U.S. beef packer, of National Beef Packing Company LLC, the fourth-largest U.S. beef packer. The Department said that the proposed deal would combine two of the top four U.S. beef packers resulting in lower prices paid to cattle suppliers and higher beef prices for consumers. The Attorneys General of Colorado, Iowa, Kansas, Minnesota, Missouri, Montana, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Texas and Wyoming are joining the Department's lawsuit.

Disponível em

[https://www.justice.gov/archive/atr/public/press\\_releases/2008/238382.htm](https://www.justice.gov/archive/atr/public/press_releases/2008/238382.htm).

Consulta em 12 de dezembro de 2017.

Para que as empresas investigadas pudessem contar com todo o capital originalmente previsto no contrato, operação que envolvia o valor total de R\$1.137.006.208, o BNDESPar firmou o 3º Aditivo ao contrato, datado de 16 de abril de 2009, que autorizou em sua cláusula 2.1 que a JBS adquirisse até o dia 28 de julho de 2010 (Data da Opção), uma ou mais sociedades ou ativo(s), no Brasil ou no exterior, equivalente(s) à National Beef, no valor total igual ou maior que o Valor Base.

Em resumo, a JBS contou tanto com a facilitação do BNDESPar na transferência dos recursos originalmente previstos para aquisição da National Beef para outra operação, como na suspensão da exigência de regularidade fiscal para obtenção destes recursos. Afinal, na data final de 28 de julho de 2010 estabelecida em contrato para a liberação do recurso, a Lei nº 11.945, de 2009, excepcionava a apresentação da CND.



Certamente, tal norma foi encaminhada pelo Poder Executivo e adotada pelo Parlamento com o intuito de beneficiar grandes empresários com a liberação de empréstimos públicos de quantias bilionárias.

Para que outra situação desta natureza não aconteça, em prejuízo ao fisco e a toda a sociedade que depende de uma justa arrecadação tributária e a reversão destes valores para oferta de educação, saúde e transporte de qualidade, entendemos oportuno que este Parlamento aprove por Projeto de Lei Complementar uma alteração ao Código Tributário Nacional que vede a suspensão da CND.

Dessa forma, não será por uma simples medida provisória ou lei ordinária que será deliberada a conveniência de ofertar créditos públicos a empresas devedoras, mas sim por meio do quórum qualificado exigido para aprovação de uma Lei Complementar, bem como com a certeza de que a medida só irá vigorar após deliberação do Congresso Nacional, o que não ocorre com matérias que podem ser tratadas em Medidas Provisórias.

#### **4.3 Dívida Previdenciária**

Conforme informação prestada à CPIPREV pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, desconsiderando-se a falida empresa VARIG, a JBS S/A é a maior devedora de contribuições previdenciárias, cujo valor inscrito em dívida ativa, em maio de 2017, alcançava a soma de R\$2.404.592.388,69.

Em resposta aos questionamentos da referida CPIPREV, a empresa JBS alega que não realiza o pagamento porque pretende que na sistemática da compensação de ofício os “créditos líquidos, certos e homologados” de exportação sejam meio de pagamento de seus débitos previdenciários.

Sem dúvida, trata-se de um problema que pode gerar obstáculos para as empresas exportadoras e, sob uma ótica econômico-financeira, nada mais lógico do que adotar a solução em questão.

No entanto, levando em conta as respostas da Receita a questionamentos levantados no âmbito da citada CPIPREV, é importante notar que a compensação de ofício é procedimento vinculado efetuado pela própria

Administração tributária antes de proceder à restituição ou ao ressarcimento em dinheiro.

A compensação declarada (ou autocompensação), por seu turno, extingue o crédito tributário compensado sob condição de posterior homologação por parte da Administração tributária, que dispõe do prazo de 5 anos para fazer isso.

A primeira ocorre no âmbito da Administração e independe de provocação do interessado. A segunda é feita pelo próprio contribuinte e independe de uma manifestação prévia do Fisco.

Se analisarmos a sequência de atos praticados pelas empresas, é mais lógico pensar que eles, em essência, caracterizam uma autocompensação. São os contribuintes que atribuem aos pedidos de ressarcimento pendentes de pagamento a natureza de créditos passíveis de compensação. São eles que, por sua conta e risco, decidem não recolher as contribuições previdenciárias. Tudo se processa no âmbito das próprias empresas. Não há a participação da Administração. É difícil, portanto, falar em compensação de ofício.

Na falta de amparo para tal procedimento, a conclusão mais imediata é que o problema está a exigir alterações na legislação tributária, tal como sugerido pelos Projetos de Lei nºs 3.268/2012 ou 5.255/2013, que tramitam na Câmara dos Deputados. Dada a relevância da matéria, esses projetos deveriam ser priorizados.

#### **4.4 Parcelamentos**

Desde a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, a arrecadação e administração das contribuições previdenciárias cabe à Receita Federal do Brasil – RFB que passou, a partir de então, a unificar a maior parte das regras dessas contribuições com as existentes para os tributos em geral.

Em relação aos parcelamentos, cabe registrar que o contribuinte tem sempre à disposição a opção de parcelar suas dívidas, na forma do parcelamento ordinário previsto no art. 10 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, que permite que os “débitos de qualquer natureza para com a Fazenda

Nacional poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais, a exclusivo critério da autoridade fazendária, na forma e condições previstas nesta Lei”.

Entre as condições previstas, não há qualquer autorização para redução de juros e multa. O art. 13 determina que o valor de cada prestação mensal seja acrescida da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais e de 1% (um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado. Já o art. 14, inc. I, veda que seja concedido parcelamento de débitos relativos a tributos passíveis de retenção na fonte, de desconto de terceiros ou de sub-rogação, no qual se enquadra a contribuição previdenciária descontada do empregado.

Em resumo, o parcelamento ordinário é uma oportunidade do contribuinte ter um prazo maior para pagamento de sua dívida, mas não oferece vantagens demasiadas que induzissem o comportamento de postergar sempre o recolhimento de tributos, em face de manter os juros e multas devidos.

Por outro lado, os recentes parcelamentos especiais aprovados não individualizaram espécies de tributos e têm concedido descontos expressivos nos juros e multas, a exemplo do Programa Especial de Regularização Tributária – PERT, aprovado recentemente por meio da Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017, originária da conversão da Medida Provisória nº 783, de 2017.

De acordo com a referida lei, podem ser parcelados débitos de natureza tributária e não tributária, administrados pela Receita Federal do Brasil ou Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, “vencidos até 30 de abril de 2017, inclusive aqueles objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, em discussão administrativa ou judicial, ou provenientes de lançamento de ofício efetuados após a publicação desta Lei” (§ 2º do art. 1º da Lei nº 13.496, de 2017).

São várias as formas de parcelamento da dívida, alcançando reduções de juros de mora de até 90% e de 70% da multa. Essas reduções são aproveitadas apenas para pagamento da dívida em cerca de seis parcelas. O que chama atenção, principalmente, é que mesmo para pagamento em cento e quarenta e cinco parcelas mensais, ou seja, prazo superior a dez anos, as

reduções de juros de mora e da multa alcançam valores expressivos, quais sejam: 80% e 50% respectivamente.

Anteriormente à Lei nº 13.496, de 2017, havia o parcelamento especial da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, que foi prorrogado pelo art. 2º da Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, para adesão até 31 de julho de 2014. As dívidas tributárias em geral, incluindo contribuições previdenciárias, podiam ser parceladas em até 180 meses. A multa era extinta e os juros podiam ser reduzidos de 100% a 20%, conforme espécie dos juros e prazo do parcelamento.

Em resumo, os parcelamentos especiais de tributos federais com redução de juros e multas são corriqueiros, com prazos bem dilatados, comportam qualquer tipo de tributo, inclusive as contribuições previdenciárias retidas do trabalhador e permitem reparcelamentos de dívidas já parceladas. Neste contexto, quase não há incentivos para que os contribuintes se mantenham em dia com o fisco, pois uma dívida em atraso pode ser sempre reparcelada. Assim, um prazo original de 10 anos para pagar, pode ser jogado para 20 anos ao aderir a um novo parcelamento e assim por diante.

Como os parcelamentos podem ser instituídos por Medida Provisória e não possuem limitações impostas pela Constituição Federal ou pelo Código Tributário Nacional – CTN, a sociedade fica exposta às pressões dos grandes devedores que são, em geral, os grandes beneficiados pelos parcelamentos especiais.

Para evitar os excessos que vêm sendo observados nas concessões de parcelamentos especiais, é importante que seja aprovada uma Lei Complementar, cujo quórum para alteração é qualificado e não pode ser modificada por Medida Provisória, contendo regras limitadoras de parcelamentos especiais. Entre essas regras, sugerimos a vedação do parcelamento da contribuição previdenciária descontada do empregado; a permissão de desconto nos juros de mora e multa apenas quando o montante da dívida consolidada de cada tributo for paga à vista; e a vedação de transferir uma dívida já objeto de parcelamento especial para outro parcelamento especial.

#### **4.5 Incentivos Fiscais**

Conforme se extrai do art. 15 da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL, o empregador rural auxiliava no financiamento dos benefícios dos trabalhadores rurais por meio de contribuição sobre a produção rural e não sobre a folha de pagamento. A contribuição era recolhida ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL.

Considerando que a Constituição Federal de 1998 mencionou, em seu § 8º do art. 195, apenas os produtores rurais em regime de economia familiar, ou seja, segurados especiais, como beneficiários de contribuição sobre a comercialização da produção, o Plano de Custeio da Previdência Social, instituído pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, em sua versão original, previa a substituição da contribuição incidente sobre salário apenas para os segurados especiais, assim denominados, pela legislação previdenciária, os produtores rurais em regime de economia familiar. Nos termos do art. 25 da referida norma, os segurados especiais deveriam contribuir com 3% da comercialização de sua produção.

Dessa forma, a citada Lei nº 8.212, de 1991, passou a exigir dos demais produtores rurais a contribuição sobre a folha de pagamento para financiamento da previdência dos empregados a eles vinculados, além da contribuição do próprio empregado de 8, 9 a 11%, conforme faixa salarial. Tal sistemática perdurou por pouco mais de um ano, quando foi editada a Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992, estendendo a contribuição sobre a comercialização para o produtor rural pessoa física à alíquota de 2%, acrescida de 0,1% para financiamento de complementação das prestações por acidente de trabalho.

Para o produtor rural pessoa jurídica, a substituição da contribuição sobre folha de pagamento pela comercialização da produção foi instituída a partir de 1º de agosto de 1994, em face da vigência do art. 25 da Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994, à alíquota de 2,5% e mais 0,1% para o financiamento da complementação das prestações por acidente de trabalho.



Na mesma ocasião tentou-se incluir a agroindústria na base de cálculo e na alíquota prevista para o produtor rural pessoa jurídica (art. 25, §2º, da Lei nº 8.870, de 1994), mas o Supremo Tribunal Federal julgou o dispositivo inconstitucional “porque usa uma base de cálculo não prevista na Lei Maior” (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.103).

Após a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que alterou a redação do art. 195 da Constituição Federal e incluiu, expressamente, os termos “faturamento” e “receita” como fontes de financiamento da seguridade social, e, ainda, permitiu que a contribuição da empresa pudesse ter alíquota ou base de cálculo diferenciada em função da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão de obra, a incidência da contribuição sobre a comercialização foi estendida para as agroindústrias, por meio da Lei nº 10.256, de 9 de julho de 2001, que inseriu o art. 22-A à Lei nº 8.212, de 1991<sup>6</sup>.

Pelo histórico das contribuições patronais no setor rural, depreende-se que originalmente o financiamento se dava por meio de uma alíquota incidente sobre a comercialização da produção rural, conhecido como FUNRURAL. Embora a partir da Constituição Federal de 1998, tenha ocorrido um movimento de unificar as contribuições na folha de pagamento, excepcionando apenas o segurado especial, leis ordinárias e a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, acabaram por permitir a contribuição sobre a produção rural tanto para o produtor rural pessoa física, quanto pessoa jurídica e, finalmente, também para as agroindústrias.

Nesse contexto, não se considera, oficialmente, que o setor rural promova uma renúncia de receitas para a previdência social, excetuada a renúncia advinda das exportações, pois assume-se que a base contributiva do setor rural é por origem a receita e faturamento, diversamente das empresas de natureza urbana, cuja regra geral de incidência da contribuição previdenciária sempre foi a folha de pagamento.

No Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 – PLDO/2018, o Poder Executivo apresenta os gastos tributários, sinônimo de

---

<sup>6</sup> Essa forma contributiva, no entanto, não se aplica às sociedades cooperativas e às agroindústrias de piscicultura, carcinicultura, suinocultura e avicultura, para as quais foi mantida a contribuição sobre folha de pagamento, por serem setores pouco intensivos em mão de obra.

renúncias fiscais, onde detalha como renúncias de contribuição para a previdência social o que segue:

**Renúncias Fiscais da Contribuição para a Previdência Social**  
**– Projeção Oficial para 2018 –**

R\$ 1,00

<b>Contribuição para a Previdência Social</b>	<b>50.615.197.316</b>
Desoneração da Folha de Salários	3.303.478.822
Dona de Casa	253.298.543
Entidades Filantrópicas	13.016.297.722
Exportação da Produção Rural	5.943.409.854
MEI – Microempreendedor Individual	1.886.995.786
Simples Nacional	26.211.716.589

Fonte: PLDO para 2018. Anexo IV.11.

Percebe-se, portanto, que no meio rural, apenas são consideradas renúncias previdenciárias as oriundas da isenção da contribuição sobre a produção rural destinada à exportação.

Tal medida, no entanto, é questionável, em especial no que se refere à sistemática diferenciada de contribuição estendida para as agroindústrias. Primeiro porque o histórico FUNRURAL, cuja contribuição sempre foi sobre o faturamento, tratava apenas dos produtores rurais e não de agroindústrias. Em segundo lugar, porque uma grande empresa que compra a maior parte dos produtos de terceiros, mas processa uma pequena parte de produção própria, recebe o benefício fiscal. Conforme dispõe o art. 22-A da Lei nº 8.212, de 1991, considera-se agroindústria “o produtor rural pessoa jurídica cuja atividade econômica seja a industrialização de produção própria ou de produção própria e adquirida de terceiros”.

Em relação ao setor de proteína animal, conforme se extrai do § 2º do art. 165 da Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, “considera-se agroindustrial o produtor rural pessoa jurídica que mantenha



CD/17791.17345-30

abatedouro de animais da produção própria ou da produção própria e da adquirida de terceiros”.

Importante esclarecer que, pela dificuldade de aprovação de requerimentos e questões envolvendo sigilo fiscal, não foi possível obter dados individualizados das empresas do grupo JBS e J&F investigadas por esta CPMI. Não é possível saber, portanto, quais empresas do grupo da JBS são enquadradas como agroindústrias e que, portanto, são beneficiadas com a contribuição substitutiva da folha de pagamento por uma alíquota mais favorável incidente sobre sua produção.

Pelas atividades CNAE descritas no CNPJ principal da JBS, qual seja, 02.916.265/0001-60, não há nenhuma atividade descrita como a criação de bovinos e, a princípio, sem a atividade da criação própria não poderia haver o enquadramento como agroindústria.

Por outro lado, ainda que não venha a ser beneficiada com a alíquota substitutiva de agroindústria, como a responsabilidade do recolhimento previdenciário no meio rural é do adquirente da produção de pessoa física ou segurado especial<sup>7</sup>, provavelmente, a JBS e J&F como maiores compradores de bovino do país, se beneficiam da alíquota favorecida instituída para produtores rurais no preço final negociado.

Importante notar, ainda, que na esfera previdenciária a diferenciação da alíquota se dá pela forma como o produtor rural é registrado, ou seja, se é pessoa física ou pessoa jurídica, não importando a dimensão de seu faturamento para ser beneficiado com uma contribuição mais reduzida. De fato, enquanto a pessoa física possui uma alíquota total de 2,1%, a pessoa jurídica contribui com 2,6%.

É urgente, portanto, que seja realizada uma avaliação da efetividade dos benefícios fiscais que vêm sendo concedidos com certa frequência. Em especial na esfera previdenciária, cujas receitas estão vinculadas para financiar a aposentadoria do trabalhador, não há margem para postergar

---

<sup>7</sup> Originalmente, também era do adquirente da produção rural de pessoa jurídica a responsabilidade de efetuar o recolhimento previdenciário, conforme § 4º do art. 25 da Lei nº 8.870, de 1994. No entanto, tal dispositivo foi revogado pela Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997.



tal avaliação de impacto das políticas de renúncias fiscais adotadas, inclusive no meio rural. Se, de um lado, as medidas estão beneficiando em muitos casos grandes empresários, de outro lado, estão prejudicando milhares de trabalhadores que terão regras de acesso cada vez mais rígidas para aposentadoria e benefícios de valor cada vez menor.

Por isso, resolvemos apresentar o Projeto de Lei Complementar nº 457/2017, que autoriza a Administração Tributária a fornecer aos órgãos de controle externo informações protegidas por sigilo fiscal para a fiscalização de renúncias de receitas públicas e a divulgar informações relativas a essas fiscalizações.

Como explicamos na justificação do projeto, inúmeras são as desonerações tributárias presentes no nosso sistema de tributação, entre elas, a desoneração da folha de pagamentos, os incentivos para micro e pequenas empresas e o Inovar Auto. Segundo o Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2014, elaborado pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Secretaria da Receita Federal do Brasil, as desonerações tributárias, em sentido amplo, podem servir para os seguintes fins: i) simplificar ou diminuir os custos da administração; ii) promover a equidade; iii) corrigir desvios; iv) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; v) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; vi) promover a equalização das rendas entre regiões; ou vii) incentivar determinado setor da economia.

O demonstrativo acima referido evidencia, parcialmente, a pressão que as desonerações tributárias exercem sobre as contas públicas, na medida em que traz informações sobre os incentivos que têm como finalidades as quatro últimas acima citadas. Com efeito, esse subconjunto de desonerações comporá os denominados gastos tributários, que, na acepção utilizada no relatório, “são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.” Vale lembrar que, ainda de acordo com o demonstrativo sobredito,

esses gastos tributários representam cerca de 20% da arrecadação tributária federal.

Nesse contexto, o controle desses gastos assume papel de destaque. Cabe aos formuladores da política tributária, em especial ao Poder Legislativo, avaliar o impacto das desonerações. É preciso saber, sistematicamente, se os incentivos e benefícios fiscais previstos na legislação realmente estão a alcançar os objetivos a que se propõe, para que, a partir dessa avaliação, possam ser revistos, aprimorados ou abandonados. Uma desoneração tributária que se desvia de seus fins causa prejuízos para a sociedade, porque priva o Estado de receitas necessárias para a prestação de serviços públicos da maior relevância, como educação, saúde e segurança, e distorce a alocação de recursos, ao privilegiar determinados grupos privados em detrimento da população em geral.

No Brasil, a forma como está regulado o sigilo fiscal obsta a avaliação sistemática das desonerações tributárias. O art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN) –, que, sem prejuízo do disposto na legislação criminal, veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, tem sido interpretado de forma bastante restritiva. Ilustra bem essa interpretação um caso julgado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande Sul em maio de 2017, em que o Ministério Público Estadual ajuizou uma ação em desfavor do Governo estadual, para que o próprio *parquet* e o Tribunal de Contas estadual obtivessem os dados necessários para a fiscalização e controle de desonerações tributárias.

Certamente, as informações abrangidas pelo art. 198 do CTN estão, como ensina o magistério de Alexandre de Moraes (Direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 47-8), associadas a relações subjetivas e de trato íntimo da pessoa, suas relações familiares e de amizade, e a todos os demais relacionamentos, inclusive relações comerciais, laborais e estudantis, entre outras. Para salvaguardar esse espaço íntimo, a Constituição protege, no rol dos direitos fundamentais, as pessoas contra intromissões externas ilícitas, ao assegurar, em seu art. 5º, X, a inviolabilidade da intimidade, vida privada,

honra e imagem. É igualmente certo, contudo, que o interesse público autoriza a flexibilização do sigilo fiscal.

O próprio CTN prevê três exceções à vedação contida em seu art. 198. Primeira, requisições de autoridade judiciária no interesse da justiça. Segunda, solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. Terceira, prestação de assistência mútua entre a Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio.


Nesse cenário, incluir entre as exceções ao sigilo fiscal as requisições dos Tribunais de Contas é medida que se impõe. A fiscalização de renúncias de receitas por esses tribunais insere-se no conjunto de atividades de controle externo constitucionalmente previstas, visando determinar se tais desonerações favorecem a população e cumprem seus propósitos de forma eficiente. Essas fiscalizações são da maior relevância para o interesse público, pois têm o condão de indicar a necessidade de manter, aprimorar ou revogar os benefícios e incentivos fiscais existentes no sistema tributário brasileiro. Trata-se, portanto, de um importante mecanismo de avaliação do impacto dos sobreditos incentivos e benefícios.

Além da flexibilização do sigilo fiscal de empresas que se beneficiam de desonerações tributárias, o que propomos por meio do Projeto de Lei Complementar nº 457/2017, a segunda medida a ser adotada é que o Poder Executivo cumpra integralmente com o disposto no inc. V do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no que se refere ao demonstrativo de renúncia de receita e passe a indicar a renúncia previdenciária promovida pelas agroindústrias, excetuado o segurado especial que possui efetivamente o direito constitucional ao recolhimento da contribuição previdenciária sobre a produção rural em substituição à da folha de pagamento.

Ainda que se entenda que no meio rural, historicamente, desde a instituição do FUNRURAL, a contribuição patronal sempre incidiu sobre a

comercialização da produção rural, não há espaço para incluir as agroindústrias que adquirem produção de terceiros nesse raciocínio! Assim, como medida mínima e urgente, deve-se cobrar do Poder Executivo o cálculo da renúncia previdenciária das agroindústrias e, do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar deste Parlamento, a avaliação desta política de incentivo fiscal.

Identificamos, por meio da análise do documento 10 entregue à Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social do Senado Federal – CPIPREV, que a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda não possui dados referentes às renúncias fiscais advindas da contribuição sobre a comercialização da produção rural. Eis o Memorando de resposta à solicitação da CPIPREV.



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Previdência**

**Memorando nº 054/2017/SPREV**

Em, 11 de maio de 2017.

À Assessoria para Assuntos Parlamentares do Gabinete do Ministro da Fazenda

Ref. Memorando n.º 10341/AAP/GM/MF.

Assunto: **Requerimento 033/2017.**

Em atenção ao solicitado, informamos que esta Secretaria não possui os dados referentes à memória de cálculo da arrecadação de contribuições sobre a produção rural comercializada e respectivas renúncias fiscais, para os anos de 2003 a 2017.

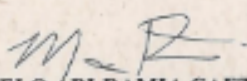
2. Esclarecemos ainda que tais informações não estavam disponíveis no extinto Ministério da Previdência Social, conforme segue:

a) O Decreto nº 99.350/90 criou o Instituto Nacional do Seguro Social e atribuiu à Autarquia a competência para promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições sociais e demais receitas destinadas à Previdência Social. Essa situação manteve-se inalterada até a publicação da Medida Provisória n.º 222, de 04/10/2004, convertida na Lei n.º 11.098, de 13/01/2005. Tal legislação atribuiu ao Ministério da Previdência Social competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias, autorizando a criação da Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do referido Ministério.

b) A Lei 11.457, de 16 de março de 2007, extinguiu a Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social.

3. Portanto, informamos que esta Secretaria de Previdência não tem elementos para contribuir no atendimento ao Requerimento CPIPREV 033/2017.

Atenciosamente,



**MARCELO ABI-RAMIA CAETANO**  
Secretário de Previdência

CD/17791.17345-30

Então é justamente o momento de se cobrar a atuação da Receita Federal do Brasil – RFB para providenciar o cálculo destas renúncias. A transferência de responsabilidade de arrecadação das contribuições previdenciárias para a RFB foi realizada para promover maior eficiência ao órgão arrecadatário no âmbito da União e, portanto, é tempo de se cobrar desta RFB que assumiu essa função há mais de 10 anos (em 2005) o cálculo destas renúncias rurais, ao invés de se esquivar da responsabilidade informando que a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda não dispõe de tais informações.

A razão principal de beneficiar todo o setor rural com a contribuição substitutiva está no reconhecimento de que se trata de um setor econômico intensivo em mão-de-obra e que produz algo essencial para o ser humano: nosso alimento.

No entanto, esse argumento não pode ser estendido a todas as empresas do meio rural, sem adentrar no tamanho da empresa e na tecnologia disponível, o que torna a empresa bastante lucrativa. A concessão do incentivo fiscal por si só independente do porte da empresa gera distorções, que podem ser ainda superiores quando o produtor rural opta pela formalização como pessoa física, e não como pessoa jurídica, já que a alíquota do produtor rural pessoa física é mais vantajosa e não há limitações na legislação previdenciária de faturamento para o produtor rural pessoa física.

Em conclusão, quanto às renúncias previdenciárias concedidas no meio rural, as quais as empresas investigadas por esta CPMI são beneficiadas ainda que indiretamente, deve-se cobrar que:

- a RFB calcule as renúncias das agroindústrias, cuja estimativa deve passar a integrar o anexo de renúncias dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO; e
- o TCU realize avaliação da política de incentivo fiscal às agroindústrias por meio da adoção da contribuição substitutiva da folha de pagamento pela alíquota total de 2,6% incidente sobre a produção rural, diferenciando na

avaliação os seguintes aspectos: i) agroindústrias que adquirem a maior parte da produção de terceiros; e ii) porte da empresa, baseado em faixas de faturamento.

## **5. Aspectos relativos à concentração de mercado**

Ao longo dos últimos anos, nossos pecuaristas sofreram os efeitos negativos decorrentes de intensa concentração no mercado nacional de carnes. A JBS foi a protagonista maior desse processo.

O arrojo e a tenacidade com que opera, combinados com o acesso privilegiado a financiamentos com recursos públicos, possibilitaram ao Grupo a aquisição de dezenas de unidades frigoríficas espalhadas pelos principais centros produtivos do País. Em algumas localidades, o grupo posicionou-se de tal forma que lhes permitiu influenciar, até certo limite, a cotação do produto necessário a suas operações. A estratégia de manter inoperantes unidades adquiridas ou arrendadas evitou ou reduziu a concorrência. O poder de mercado conquistado fortaleceu o grupo, desequilibrando a seu favor a natural e sadia disputa de renda com fornecedores, os produtores rurais.

### **5.1 Atos de concentração da JBS no CADE nos últimos anos**

O CADE analisou 28 casos de atos de concentração envolvendo o grupo J&F/JBS após a entrada em vigor da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Cabe notar que vários desses casos não envolviam o mercado de abate de carne bovina, mas os mercados de calçados, televisão, produtos de higiene, gás natural, frango e suínos. Os casos foram os seguintes:

- 08700.004572/2017-39: J&F/Itausa
- 08700.003635/2017-30: Minerva/JBS
- 08700.006284/2016-38: JBS/Tramonto
- 08700.006290/2016-95: Bertin/Xinguleder
- 08700.000763/2015-60: J&F/EPE
- 08700.011535/2015-10: J&F/ALPARGATAS S.A.

- 08700.011342/2015-64: JBS/Premium Foods
- 08700.005069/2015-39: Seara/Anhambi
- 08700.011001/2015-99: Seara/Agrodanieli
- 08700.010549/2014-30: JBS/Nutribig
- 08700.008009/2014-97: JBS/Tyson
- 08700.006457/2014-56: Seara/Unidades de frango
- 08700.004988/2014-04: JBS/Avebom
- 08700.000811/2014-39: JBS/Massa Leve
- 08700.002097/2014-13: JBS/Frinal
- 08700.004778/2013-35: J&F/Tinto
- 08700.001936/2013-03: J&F/Canal Rural
- 08700.010688/2013-83: JBS/Rodopa
- 08700.006153/2013-08: JBS/Seara
- 08700.004337/2013-33: JBS/Ana Rech
- 08700.000538/2013-61: JBS/Agrovêneto
- 08012.005963/2012-14: JBS/Frangosul
- 08700.004230/2012-12: JBS/SSB
- 08700.004226/2012-46: JBS/Tiroleza
- 08012.002149/2012-48: JBS/MJE
- 08012.002148/2012-01: JBS/JEMA
- 08012.003367/2012-08: JBS/FR
- 08012.008074/2009-11: JBS/Bertin

As preocupações com relação ao poder de mercado da JBS se referem à sua atuação no mercado de carne bovina. Nesse caso, as principais aquisições ocorreram ainda sob a égide da Lei n° 8.884, de 11 de junho de 1994, quando as empresas tinham autorização para unificar suas operações antes da decisão do CADE.



## 5.2 Principais operações de concentração da JBS

A principal operação desse período foi a aquisição do frigorífico **Bertin** (08012.008074/2009-11). Ela ocorreu em 2009, mas a decisão somente ocorreu em 2013, 4 anos após a notificação e com as operações da Bertin praticamente integradas às da JBS. O CADE analisou tanto a participação de mercado na oferta de carne *in natura* (venda de carne ao consumidor final) como na compra de carne (poder de compra junto aos pecuaristas). O órgão considerou que havia indícios de rivalidade de outras empresas no mercado, como a Marfrig. No entanto, as participações após a operação eram elevadas e poderiam continuar aumentando caso a empresa prosseguisse adquirindo frigoríficos, ainda que pequenos. Uma evidência disso é que essa operação foi analisada juntamente com mais 4 aquisições da JBS sob a Lei nº 8.884/1994.

Dadas estas preocupações concorrenciais, a decisão do CADE foi de condicionar a operação à celebração de um Termo de Compromisso de Desempenho (TCD) que obrigava a JBS a informar todos e quaisquer futuros arrendamentos, locações e aquisições realizados pela empresa independente do atendimento do critério de faturamento. Como o julgamento ocorreu em 2013, essa obrigação seria aplicada no âmbito da Lei 12.529, de 2011, tornando as decisões do CADE mais eficazes em todas as futuras operações realizadas pela JBS, independente do tamanho do frigorífico, já que a empresa deveria aguardar a decisão do CADE antes de unir os futuros ativos. Além disso, foi determinada uma multa pelo atraso da notificação no valor de R\$ 7,4 milhões de reais.

Outra operação de destaque da JBS, agora na vigência da Lei nº 12.529, de 2011, foi o ato de concentração entre aquela empresa e o frigorífico **Rodopa** (08700.010688/2013-83).

Essa operação se referia a um contrato de locação de 3 unidades de abate (Santa Fé do Sul/SP, Cassilândia/MS e Cachoeira Alta/GO), pertencentes à Rodopa, pela JBS.

Mesmo sendo apenas um contrato de locação, a Superintendência-Geral (SG) concluiu que o nível de concentração alcançado pela JBS poderia prejudicar a concorrência. Dessa forma, a SG enviou a



operação para o Tribunal do CADE listando as justificativas para uma intervenção do CADE nesse caso. O Tribunal condicionou, portanto, a aprovação da operação ao cumprimento de ACC (Acordo em Ato de Concentração), que estabeleceu:

- (i) proibição à JBS para adquirir unidades de abate de bovinos nos estados onde detivesse participação superior a 45%;
- (ii) desinvestimento de plantas, por parte da Rodopa, entre outras medidas.

A preocupação aqui era que a JBS não aumentasse a concentração ao mesmo tempo que as unidades de abate não fossem desativadas, já que a Rodopa se encontrava em dificuldades financeiras. De fato, a redução da oferta seria um resultado que configuraria a antítese do objetivo último da política de concorrência. Assim, foi criada uma obrigação para que as plantas continuassem produzindo até que a JBS devolvesse as unidades e a Rodopa as vendesse ou achasse outro locatário.

Como a JBS não cumpriu o Acordo, o Tribunal do CADE aplicou, em agosto de 2014, multa de R\$ 40 milhões.

### **5.3 Os grandes números da intervenção do CADE na JBS**

Uma análise mais geral dos casos da JBS no CADE mostra uma atividade de “contenção” da concentração bastante razoável nos mercados de proteína animal.

De fato, o CADE **aplicou restrições em 7 das 23 operações envolvendo a JBS** nos mercados de **proteína animal** nos últimos 5 anos. **Todas as 7 operações**, nas quais a JBS era a compradora, relacionadas ao mercado de **carne bovina nos últimos 5 anos tiveram restrição pelo CADE**. A **Superintendência-Geral**, desde a sua criação em 2012, **impugnou TODAS as operações da JBS como compradora envolvendo o mercado de carne bovina** (JBS/Rodopa, JBS/SSB e JBS/Tiroleza).

As operações aprovadas sem restrições, por sua vez, foram relacionadas ao mercado de aves e suínos ou quando a JBS estava vendendo os ativos (reduzindo a concentração – caso JBS/Minerva).

O CADE aplicou um conjunto de multas por **intempestividade** (a empresa deveria notificar a operação e não o fez) à **JBS no valor de R\$ 7.389.652,54** nos últimos 5 anos. Isso ocorreu no julgamento (conjunto) dos ACs 08012.008074/2009-11 (JBS/Bertin), 08700.004230/2012-12 (JBS/SSB Administração), 08012.003367/2012-08 (JBS/FR Participações), 08012.002148/2012-01 (JBS/JEMA Participações), 08700.004226/2012-46 (JBS/Tiroleza) e 08700.002149/2012-48 (JBS/MJE).

O CADE aplicou multa por descumprimento de Acordo em **Ato de Concentração (ACC)** no ato de concentração 08700.010688/2013-83 (Rodopa/JBS) **no valor de R\$ 40 milhões, como já destacado anteriormente.**

A Superintendência-Geral determinou ainda que a JBS notificasse duas operações não apresentadas ao CADE: Tramonto e Xigunleder. Na Tramonto, o CADE aplicou multa por *gun jumping* (literalmente “queimar a largada”, fechando o negócio antes da aprovação do órgão) no valor de R\$ 388.718,45.

O aumento da participação da JBS no mercado de compra de carne bovina decorreu das aquisições que ocorreram no âmbito da Lei nº 8.884, de 1994, no cenário de análise a posteriori (quando as empresas tinham autorização para unir as operações antes da decisão do CADE), o que dificultava a aplicação de remédios. Todas as decisões no mercado de compra de carne bovina na Lei nº 12.529, de 2011, ou seja, com a análise prévia (a empresa não pode atuar de forma conjunta antes da decisão do órgão), tiveram algum tipo de restrição, como a obrigação de não adquirir mais plantas em determinados estados. Isso demonstra o inequívoco acerto de o Congresso determinar a pré-notificação de operações a partir de 2012, alinhando o CADE aos seus congêneres internacionais.

#### **5.4 Cartel de frigoríficos em 2007**

A principal ação do CADE no setor de frigoríficos ocorreu em 2007 com a condenação do cartel representado pelos frigoríficos Mataboi, Bertin, Franco Fabril e Minerva. Tais empresas e seus executivos foram condenados por cartel ao pagamento de multa de 5% do faturamento bruto de 2004 (ano

anterior à instauração do processo), percentual que se encontrava no patamar habitual aplicado pelo CADE naquele momento histórico. Cabe anotar que, à época, a Friboi e Wesley Batista celebraram acordo para pagamento de multa no valor de R\$ 13,7 milhões também por cartel.

No entanto, quando o processo já se encontrava pronto para julgamento, foi instaurado um inquérito pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal referente a uma reunião deste suposto cartel e informada à então Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Como isto era apenas um elemento adicional de prova com relação aos frigoríficos acima citados mas fazia prova contra o Frigorífico Independência e contra José Batista Júnior, a SDE decidiu, à época, pela abertura de um processo desmembrado apenas contra estes dois representados, ainda não investigados no caso principal.

Durante quase 8 anos a SDE e, posteriormente, a SG/CADE tentaram obter junto à Justiça Federal de Mato Grosso a autorização para obter as provas do referido inquérito, fundamentais para comprovar a participação do Frigorífico Independência e de José Batista Júnior. Mesmo após a autorização judicial, em 2015, por quase um ano a Justiça Federal protelou a entrega das provas compartilhadas, o que somente ocorreu com a ida de um procurador e um servidor do CADE a Cáceres/MT para obtenção destas provas. Após a juntada das provas, foi dado regular processamento ao caso e concluído na Superintendência Geral do CADE com sugestão de condenação.

Enquanto o inquérito da Polícia Federal e a investigação do Ministério Público Federal do Mato Grosso foram arquivados, o caso encontra-se atualmente para julgamento no CADE. Urge que este processo seja votado.

## **6. Proposições legislativas e recomendações**

Como resultado dos trabalhos desenvolvidos por esta Relatoria Parcial, os seguintes projetos foram apresentados na Câmara dos Deputados:

- i) Projeto de Lei nº 9.238/2017, que dispõe sobre a vantagem auferida como critério para imposição de multas no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e

- ii) Projeto de Lei Complementar nº 457/2017, que autoriza a Administração Tributária a fornecer a órgãos de controle externo informações protegidas por sigilo fiscal para a fiscalização de renúncias de receitas públicas e dá outras providências.

Além desses dois projetos, brevemente, apresentaremos dois projetos de lei complementar para:

- (i) evitar os excessos que vem sendo observados nas concessões de parcelamentos especiais com as seguintes regras limitadoras: vedação do parcelamento da contribuição previdenciária descontada do empregado; permissão de desconto nos juros de mora e multa apenas quando o montante da dívida consolidada de cada tributo for paga à vista; e a vedação de transferir uma dívida já objeto de parcelamento especial para outro parcelamento especial; e
- (ii) proibir a pessoa jurídica em débito com o fisco de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, como já vigora em relação aos débitos com a seguridade social

Dada a importância desses projetos, esperamos contar com o apoio dos Parlamentares, para que essas proposições tramitem rapidamente e sejam aprovadas.

Em face de todo o exposto, recomendamos que:

- i) seja encaminhada ao Tribunal de Contas da União requisição para que proceda à avaliação dos impactos dos benefícios fiscais concedidos para os setores a que pertencem as empresas investigadas, em especial ao setor de proteína animal, conforme relatado no item 4.5;
- ii) a Câmara dos Deputados delibere, o mais rápido possível, sobre os projetos de lei que tratam da

compensação de créditos tributários com débitos relativos a contribuições previdenciárias;

- iii) o Congresso Nacional, quer por uma das suas Casas, quer conjuntamente, examine mais detalhadamente a questão do acúmulo de créditos tributários, em especial por empresas exportadoras;
- iv) seja criada Comissão Parlamentar de Inquérito ou Comissão Mista Parlamentar de Inquérito para apurar o favorecimento, por parte de agentes públicos, a empresas que dispõem de créditos tributários contra a União em troca do recebimento de vantagens indevidas; e
- v) o Ministério da Fazenda passe a divulgar a estimativa de renúncias da contribuição previdenciária referente às agroindústrias e que essa estimativa passe a integrar o anexo de renúncias dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO a cada ano.



CD/17791.17345-30

## ANEXO ÚNICO

### **Comissão de Fiscalização Financeira e Controle Reunião de Audiência Pública (31/10/2017)**

**Convidado: Ministro Blairo Maggi**

**Assunto: Operação Carne Fraca**

Requerimento nº 401/2017 - CFFC (Deputado Felipe Bornier)

- a operação Carne Fraca foi uma surpresa muito grande. De início, não sabíamos por onde começar a investigar;
- no início não tínhamos uma investigação sobre a qualidade dos produtos agropecuários [sob suspeição], mas sim sobre o comportamento de alguns servidores/fiscais do MAPA;
- infelizmente, o anúncio da operação foi equivocado. Colocou em cheque todo nosso sistema. Foi dito que:
  - o o ácido ascórbico (vitamina c), com uso autorizado em embutidos, podia causar câncer;
  - o as plantas frigoríficas estavam misturando papelão à carne.
- criou-se um ambiente de elevada desconfiança, nos mercados interno e externo, tudo com base em notícia de jornais. Tais notícias fizeram com que o Brasil quase saísse do mercado de um dia para o outro, sem ter chance de se defender;
- De certa forma, essa reação é compreensível, pois, se soubéssemos da ocorrência de problemas no país de origem de um produto importado, e que esse problema ainda não foi confirmado pelo governo correspondente, naturalmente seguraríamos nossas importações até os devidos esclarecimentos;
- O Brasil foi muito questionado sobre o que estava ocorrendo;
- Montou-se uma força tarefa para tentar resolver e esclarecer, caso a caso;
- Adotou-se o máximo de transparência para não haver perda de nenhum mercado;
- Recebemos cerca de 374 comunicados oficiais, oriundos de 93 países, questionando o que estava ocorrendo. Tudo ao mesmo tempo;
- A média diária de exportações caiu de US\$ 60 milhões para US\$ 74 mil, nas primeiras semanas;
- Começamos a responder;
- Ações adotadas:
  - o Afastamento de 33 funcionários públicos;
  - o Instauração de 11 processos administrativos disciplinares para apuração das supostas práticas irregulares;
  - o Exoneração de servidores que ocupavam funções de chefia;
  - o Bloqueio do acesso desses servidores aos sistemas informatizados do MAPA;



CD/17791.17345-30

- o Dos 33 servidores inicialmente citados, 16 foram denunciados pelo MPF na 14ª Vara da Justiça;
- o Suspensão de autorização para produção e exportação de todos os estabelecimentos citados, com efeito desde 17/03/2017: 21 estabelecimentos ao total (2 em GO; 1 em SC; e 19 no PR);
- o Coleta pelo MAPA de 762 amostras de produtos, de forma preventiva, com os seguintes resultados:
  - 683 amostras sem qualquer irregularidade (89,63%);
  - 69 amostras com problemas de ordem econômica (9,05% do total), com excesso de: ácido sórbico em embutidos; amido em salsicha; e água em frango ;
    - 27 amostras com excesso de água em frango;
    - 42 amostras com excesso de ácido sórbico/sorbato/amido, em linguiça e em salsicha.
  - 10 amostras com pequenos problemas, apresentando algum potencial de afetar a saúde pública (1,31%):
    - 7 amostras com Salmonella (hambúrgueres) ;
    - 1 amostra com a presença de Staphylococcus Coagulase positiva (linguiça) – um pouco mais grave isso;
    - 2 amostras com a presença de coliformes termo tolerantes;
  - Conclusão: 98,68% das amostras não apresentaram qualquer risco sanitário.
- o Atualmente, das 93 nações que nos questionaram:
  - 89 países encontram-se com mercado aberto, sendo:
    - 33 com comércio regular, incluindo alguns dos principais importadores;
    - 56 com inspeção reforçada ou suspensão parcial. Obs: a comunidade europeia abre 100% dos contêineres, sendo que, para nossa surpresa, não houve maiores problemas com o rigor mais elevado;
    - 3 com mercado fechado (na África e Caribe): hoje apenas 3 países não retornaram a comprar a carne brasileira: Zimbábue, Santa Lúcia e Trinidad e Tobago, que representam US\$ 30 milhões das exportações de 2016, ou 0,2% do total.
- o As restrições impostas às exportações de carnes do Brasil foram retiradas pelos principais compradores do produto brasileiro;
- o Os mercados atualmente abertos representam cerca de US\$ 14,21 bilhões ou 99,8% dos valores exportados em carnes (aves, suína e bovina), em 2016;
- o Exportação de carne bovina (houve ampliação):
  - Janeiro a agosto/2016: US\$ 2,9 bilhões, para 76 mercados;
  - Janeiro a agosto/2017: US\$ 3,1 bilhões, para 71 mercados ;

- o volume e o valor das exportações de carne bovina recuperaram-se.
- o Neste momento, o efeito da operação carne fraca é desprezível na balança comercial;
- o Lições aprendidas:
  - Crises geram oportunidades de aprimoramento;
  - Alguns importadores reclamavam de influência política dentro do sistema de inspeção: técnicos sem autonomia integral para o exercício de seu papel;
  - Brevemente será editado decreto estabelecendo que as superintendências regionais do MAPA não mais responderão pelo sistema de inspeção. A questão ficará absolutamente técnica, afastando a possibilidade de interferência política. Isso está reforçando nosso sistema e conferirá maior segurança aos importadores;
  - Após o episódio da carne fraca, o MAPA, associações e entidades interessadas visitaram diversos mercados reafirmando o compromisso brasileiro com a sanidade e que nosso sistema de proteção é bom, forte, compartilhado, capaz de assegurar a continuidade do país no mercado mundial;
  - Muitos concorrentes tentaram usar o episódio para conquistar fatias maiores do mercado;
  - A comunicação da operação deveria ter sido diferente. Caso a PF tivesse tirado dúvidas com o MAPA, o anúncio da operação poderia ter sido diferente. A PF alegou que o MAPA era o investigado;
  - há diversos modelos de fiscalização. No fundo, todos são controlados pelo setor público. Nossas leis dizem como esse processo deve ser feito. Não conseguimos mudar essas leis com rapidez. Temos que considerar bem o que é papel de polícia. Isso é papel do estado. Há situações em que podemos “sair”. Exemplo: inspeção *ante e post mortem*. A questão de aves é preciso. A Embrapa está estudando quais são as mudanças que podemos promover ou o que podemos deixar de buscar na linha de abate de aves. Ex: faz anos que não temos casos de cisticercose em suínos, mas nosso protocolo obriga os técnicos a inspecionar.
  - A questão que se coloca é: onde podemos abrir mão da presença do Estado, sem perda de segurança?
  - Se nada for feito, corremos o risco de não podermos suprir o número suficiente de técnicos/fiscais de forma a acompanhar o crescimento do número de plantas;
  - Incertezas relacionadas à suficiência no número de técnicos desestimulam a instalação de novas indústrias. A questão é complexa, inclusive no que se refere à movimentação de servidores;





- Uso do território nacional:
  - Culturas temporárias e permanentes: 9%
  - Pecuária: 21%
  - Áreas indígenas: 13,8%
  - Cidades, linhas de transmissão, estradas: 3%
  - Conservação ambiental: 66% ???
- Dados:
  - Década de 90: 160 milhões de bovinos em 220 milhões de ha
  - Atualmente: 212 milhões de bovinos em 160 milhões de ha
  - Notem que houve inversão!
  - Um boi que demorava 4 anos para ser abatido hoje demanda 18 meses, com tendência à redução; integração lavoura pecuária. Milhões de hectares da pecuária serão ocupados pela agricultura, sem reduzir o rebanho. Isso é o que se busca.
- José Luiz Vargas (Dep. De Inspeção de Prod. de Origem Animal-DIPOA/SDA): 4 frigoríficos foram interditados à época; alguns já retomaram as operações; 2 pediram o cancelamento do registro junto ao SIF. Todas as violações tiveram tratamento adequado, desde destruição de produto, destinação a tratamento térmico que pudesse eliminar o patógeno envolvido, recolhimento de produtos para averiguação.



CD/17791.17345-30