



PARECER

PROJETO DE LEI Nº 6.316, de 2009, que
“Dispõe sobre a instalação de Free Shopping
nas faixas de fronteira.”

Autor: Deputado Marco Maia

Relator: Deputado Jerônimo Goergen

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.316, de 2009, de autoria do nobre Deputado Marco Maia, propõe a autorização para instalação, nas localidades da faixa de fronteira terrestre do território nacional servidas por Rodovia Federal, de pontos de venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras, mediante pagamento em moeda corrente nacional ou estrangeira, sujeitos ao Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, previsto no art. 15 do Decreto-lei Nº 1.455, de 7 de abril de 1976, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006.

A Proposta foi aprovada pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC, nos termos dos respectivos Substitutivos propostos pelos seus Relatores.

O Substitutivo aprovado pela CREDN, subscrito pelo nobre Relator, Deputado Ruy Pauletti, nos termos propostos pelo nobre Relator original, Deputado Damião Feliciano, tem essencialmente o mesmo teor do Projeto original, apenas reformulando-o na forma de um artigo 15-A acrescido ao Decreto-lei Nº 1.455/76, embora acompanhado de parágrafo único, que restringe a venda apenas a pessoas físicas e desde que observados os requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente.

Já o substitutivo aprovado pela CDEIC, subscrito pelo nobre Relator, Deputado Renato Molling, acatando em parte a Emenda Substitutiva Nº 1, do nobre Deputado Ibsen Pinheiro, também na forma de um art. 15-A acrescido ao Decreto-lei Nº 1.455/76, estabelece, como condição para autorização de funcionamento de Lojas Francas, a caracterização das localidades como cidades gêmeas de cidades estrangeiras localizadas na linha de fronteira terrestre do país. Além disso, da mesma forma que o Substitutivo aprovado pela CREDN, restringe a venda nessas Lojas apenas a pessoas físicas, condicionando-a também à observância dos requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente.

O feito vem a esta Comissão, na forma do Regimento, para verificação prévia da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, eventualmente seguida da apreciação do mérito, não tendo sido apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

2. VOTO

Cabe a esta Comissão apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes à receita e despesa



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

públicas, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em seu art. 14 exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a produção de seus efeitos e nos dois seguintes, assim como sua compatibilidade com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e o atendimento de pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, caso produza efeitos imediatos, e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, no período acima mencionado. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no mesmo período acima mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

Outrossim, a LDO para 2011, Lei Nº 12.309/2010, no caput do seu art. 91, assim como a LDO para 2012, Lei Nº 12.465/2011, no caput do seu art. 89, estabelecem que qualquer proposição cuja aprovação acarrete diminuição de receita nos exercícios financeiros que regem só poderá ser aprovada se tal diminuição for estimada.

Apesar dos nobres propósitos que nortearam a elaboração das Propostas em apreço, tanto o Projeto original quanto os Substitutivos aprovados nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC, não podem ser tidos como adequados orçamentária e financeiramente. De fato, as três proposições tem em comum a possibilidade de autorização para funcionamento de Lojas Francas, fora da zona primária de locais alfandegados, como os localizados em aeroportos e portos internacionais. Ocorre que o atual regime jurídico de funcionamento das Lojas Francas é incompatível com sua existência fora de locais alfandegados, que são áreas delimitadas, por onde o fluxo de bens, veículos e pessoas é estritamente controlado, especialmente em sua zona primária, onde se encontram os acessos externos ao local. A conclusão em qualquer hipótese que se adote, de manutenção ou não tal regime, será sempre pela incompatibilidade das proposições em análise.

Por um lado, mantendo-se o atual regime de funcionamento, a autorização de funcionamento de Lojas Francas em localidades na faixa de fronteira terrestre, tal como proposto pelas proposições em análise, e portanto fora dos aeroportos e portos internacionais do país, exige a implantação de uma estrutura adequada inexistente nessas localidades, a ser controlada pela administração tributária federal e presumivelmente com altos valores de despesa de investimento e de custeio. Assim, proposições para autorização para funcionamento de Lojas Francas fora de aeroportos e portos internacionais, mantido o regime jurídico atual de seu funcionamento, são incompatíveis e inadequadas orçamentária e financeiramente, em face das despesas de implantação da infraestrutura necessária, caso não sejam tais despesas estimadas ou não sejam indicadas as fontes de recursos necessárias à sua cobertura, conforme a legislação financeira e orçamentária acima mencionada, como é o caso das proposições em análise.

Por outro lado, ainda que as proposições em análise fossem emendadas de modo a proporcionar um regime jurídico diferenciado, onde essas novas Lojas Francas pudessem funcionar sem o estrito controle da administração tributária mas ainda livre de tributação, ou seja, autorizando-se seu funcionamento fora do abrigo de zonas primárias de locais alfandegados, tais proposições estariam permitindo a livre comercialização de bens sem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

tributação interna ou sobre a importação, com ausência de qualquer controle sobre a qualificação de seus adquirentes, sejam ou não turistas que partem ou retornam ao país, o que naturalmente não é o que ocorre com as atuais Lojas Francas, restritas a funcionarem exclusivamente em portos e aeroportos, e acessíveis exclusivamente aos passageiros em viagens internacionais. Nesta hipótese, então, as proposições acarretam renúncia de receitas tributárias, tornando-as incompatíveis e inadequadas orçamentária e financeiramente, caso não sejam oferecidas sua estimativa e correspondente compensação, nos termos da citada legislação financeira e orçamentária, como também é o caso das proposições em análise.

Não há, portanto, como ter as presentes proposições compatíveis e adequadas orçamentária e financeiramente, na forma como se apresentam, malgrado as nobres intenções dos seus autores. Mas a idéia por trás dessas proposições é meritória e contemporânea, devendo ser objeto de uma análise mais aprofundada. Segundo nosso entendimento, o que, de fato, os autores desejam ver implementado na faixa de fronteira terrestre do território nacional é um modelo de comércio livre de tributação para turistas estrangeiros que já existe em inúmeros países, inclusive alguns com os quais o Brasil tem fronteira, denominado “Retail Export” ou “Tax Free”, autorizado inclusive para funcionamento fora das faixas de fronteira. Pode ser considerado, como sugere a primeira dessas denominações, uma forma de exportação, praticada pelo varejo nacional dos países que a adotam, com a vantagem evidente de não arcarem os seus “exportadores” com várias despesas típicas da exportação no atacado, tais como frete e seguro, além de outros custos próprios da conquista de mercados externos, tais como os custos de divulgação, custos de intermediação e transposição de barreiras não tributárias, pois nessa modalidade varejista de exportação, é o consumidor final estrangeiro que vem ao encontro do produto exportado, ao inverso da exportação no atacado.

Nos parece que os nobres autores tem plena razão em buscar a implementação de tal modelo, não se justificando que o modelo de Lojas Francas seja o único adotado no país com essas características. Isso vários países já descobriram, com pequenas variações entre seus regimes jurídicos, dentre os quais se destacam Alemanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Holanda, Irlanda, e Portugal. A maior dificuldade na adoção de modelo semelhante em nosso país, ao que nos parece, reside na extrema complexidade do nosso sistema tributário, com vários entes tributantes a instituir inúmeros impostos e contribuições sobre uma mesma operação mercantil, tornando, em certos casos, muito difícil desonerar completamente produtos vendidos a turistas estrangeiros. Nos países citados, a tributação do consumo se faz, em geral, pelo imposto sobre o valor agregado (IVA), o que torna muito mais fácil a implmentação do modelo de exportação pelo varejo nacional.

Ainda assim, entendemos que seria muito oportuno a adoção de um modelo semelhante em nosso sistema tributário, por várias razões. Primeiramente, por tratar-se de mais uma forma de gerar emprego e renda no país, tanto na indústria, quanto no comércio, pois certamente aumentará a demanda por produtos manufaturados no país, em especial por aqueles fabricados por pequenas indústrias que têm dificuldades imensas para exportar sua produção, assim como permitirá a abertura de mais estabelecimentos comerciais voltados ao turista estrangeiro, que demandam baixo aporte de investimento e capital de giro. Segundo, em razão do alto patamar em que se consolida nossa moeda, consistiria em uma forma eficaz de induzirmos aumentos nas compras de estrangeiros, ajudando a consolidar o comércio já estabelecido e voltado ao turismo. Por fim, atrairá mais turistas estrangeiros para o país, especialmente para o denominado turismo de compras, principalmente oriundos dos países fronteiriços, da mesma forma como turistas brasileiros são levados à fronteira atraídos pelos baixos preços oferecidos pelos vizinhos que adotam tal modelo. Assim, proponho o Substitutivo em anexo, para tornar compatíveis e adequadas orçamentária e financeiramente as proposições em análise, mantendo os propósitos com que entendemos foram propostas.

Basicamente, existem duas modalidades de exportação pelo varejo nacional nos países citados. Em



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

uma, a desoneração ocorre no próprio momento da venda, ficando o próprio varejista responsável pela verificação que o adquirente é, de fato, um turista estrangeiro, enquanto que na outra, essa verificação é efetuada pela própria administração tributária, por ocasião da saída do turista estrangeiro do país, quando então a desoneração se faz por restituição. Acredito que a adoção desta última modalidade seria a mais segura, do ponto de vista da salvaguarda da arrecadação tributária federal, além de se adequar à complexidade do nosso sistema tributário, ainda que restrito apenas aos impostos e contribuições federais, escopo do Substitutivo que proposto.

Cumpre-nos deixar consignado, a respeito do Substitutivo apresentado, que em razão da alta complexidade do nosso Sistema Tributário Nacional, entendemos mais adequado que nos primeiros quatro exercícios financeiros de vigência da Lei aprovada, apenas os produtos importados, normalmente comercializados em Lojas Francas, sejam admitidos ao Regime Aduaneiro Especial proposto. No mais, as normas constantes do Substitutivo são as que nos pareceu mais compatíveis com nossa tributação, em especial, a necessidade de elaboração de percentuais e montantes de tributos e contribuições federais médios para desoneração de produtos com difícil apuração contábil.

Pelo exposto, **VOTO PELA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI Nº 6.316, DE 2009, DESDE QUE NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO PROPOSTO, E PELA INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS SUBSTITUTIVOS APROVADOS PELAS COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL - CREDN E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO - CDEIC, E, NO MÉRITO, PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 6.316, DE 2009, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO PROPOSTO.**

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Jerônimo Goergen
Relator