

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 690, de 31 de agosto de 2015, que *dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI sobre as bebidas classificadas nas posições 22.04, 22.05, 22.06 e 22.08, exceto o código 2208.90.00 Ex 01, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, quanto à legislação do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica, e revoga os arts. 28 a 30 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõem sobre o Programa de Inclusão Digital.*

Relator: Senador **HUMBERTO COSTA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista para emissão de parecer prévio à apreciação plenária pelas Casas do Congresso Nacional da Medida Provisória (MPV) nº 690, de 31 de agosto de 2015, em obediência ao § 9º do art. 62 da Constituição Federal (CF).

Em seus dez artigos, a MPV visa basicamente três objetivos: (i) alterar o regime de tributação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em relação às bebidas quentes; (ii) modificar a tributação sobre a cessão de direitos patrimoniais de autor ou de imagem, nome, marca ou voz de que seja detentor o titular ou o sócio da pessoa jurídica; e (iii) revogar os benefícios fiscais do Programa de Inclusão Digital.

Relativamente à tributação sobre as bebidas quentes, a Lei nº 7.798, de 10 de julho de 1989, estabelecera um regime especial. Para determinadas bebidas, o IPI é calculado com alíquotas específicas, *ad rem* (valores fixos), por unidade ou por determinada quantidade de produto, conforme tabelas de classes (tipo de bebida e capacidade do recipiente) ou



valores constantes das Notas Complementares da TIPI (Tabela de Incidência do IPI).

Com a entrada em vigor da MPV nº 690, de 2015, o regime foi modificado, de modo que o IPI sobre as bebidas quentes (vinhos, vermouths, sidras, aguardentes, uísques, rum, licores, vodcas, entre outras) passou a ser calculado com um percentual sobre o valor do produto (alíquota *ad valorem*) – regime geral de apuração.

Embora o valor do tributo seja determinado com a alíquota *ad valorem*, a MPV (art. 7º) permite que o Poder Executivo federal estabeleça valores mínimos do IPI, em função da classificação fiscal na TIPI, do tipo de produto e da capacidade do recipiente.

Em relação à vigência, a MPV estabeleceu o início da produção de efeitos do novo regime para as bebidas quentes para o primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação (art. 10, inciso I).

No concernente à tributação sobre a cessão de direitos de autor ou de imagem, nome, marca ou voz, a MPV modifica a apuração do lucro presumido e do arbitrado pela pessoa jurídica cujo titular ou o sócio seja detentor do direito.

No regime em vigor, a base de cálculo para o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e para a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) é encontrada após aplicação do percentual estimado de lucro (32%) sobre a receita obtida pela pessoa jurídica. Com a entrada em vigor da MPV e o início da produção de efeitos em 1º de janeiro de 2016 (art. 10, inciso II), as receitas serão adicionadas à base de cálculo sem a aplicação dos percentuais para estimar o lucro presumido ou o arbitrado.

Por fim, foram revogados, a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da publicação da MPV (1º de dezembro de 2015 – art. 10, inciso I), os arts. 28 a 30 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, conhecida como Lei do Bem. Esses dispositivos regulavam o Programa de Inclusão Digital, que reduziu a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes, nas vendas a varejo, sobre diversos equipamentos de informática, e que vigoraria até 31 de dezembro de 2018.

Na Exposição de Motivos que acompanhou a MPV, justificou-se o estabelecimento do novo regime sobre as bebidas quentes em função de o antigo estar em vigor há mais de vinte anos. Por isso, encontrar-se-ia



ultrapassado e imporia uma série de dificuldades e distorções na administração do imposto. Com as alterações propostas, pretender-se-ia alcançar maior eficiência tributária e simplificar-se-ia o mecanismo de definição do valor final do IPI a pagar.

Por sua vez, em relação à mudança na tributação sobre a cessão de direitos autorais, justificou-se a medida pelo fato de diversos profissionais terem constituído pessoas jurídicas para o recebimento dos rendimentos de cessão dos direitos, que estariam sujeitos ao percentual de presunção, se a empresa optasse pelo lucro presumido. Ao aplicar o percentual de 32% sobre os rendimentos, presume-se que o restante (68%) foi consumido na geração da renda, o que não representaria a realidade nas atividades personalíssimas. A Medida Provisória buscava, assim, mitigar a diferença entre a tributação sobre o rendimento de pessoa física e a sobre a renda da pessoa jurídica optante pelo lucro presumido ou arbitrado.

Por derradeiro, no concernente à revogação do Programa de Inclusão Digital, os benefícios fiscais perduravam desde 2005 e já teriam cumprido, no entender do Poder Executivo, sua função. Em decorrência de o País enfrentar ambiente fiscal adverso, mostrar-se-ia conveniente sua revogação, o que denotaria a urgência e relevância da MPV neste ponto.

Durante o prazo regimental, a Medida Provisória recebeu 95 (noventa e cinco) emendas, que serão analisadas na sequência.

II – ANÁLISE

II. 1 – Constitucionalidade, Juridicidade, Adequação Financeira e Orçamentária e Técnica Legislativa da Medida Provisória

Nos termos do art. 5º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002, compete a esta Comissão opinar sobre os aspectos constitucionais da Medidas Provisória, incluindo os pressupostos de relevância e urgência.

As matérias reguladas referem-se à modificação de regimes de tributos federais (IPI, IRPJ, CSLL, Cofins e Contribuição para o PIS/Pasep), cuja competência para disciplinar é da União, a teor dos arts. 149 e 153, incisos III e IV, da CF.



No concernente à limitação material, os objetos da proposta não se encontram entre aqueles vedados pelo art. 62, § 1º, da CF.

Em relação aos demais aspectos formais, a espécie normativa proposta é compatível com o Texto Constitucional e a Medida Provisória atende à exigência de norma específica para a modificação de regimes tributários e suspensão de benefícios fiscais, conforme previsto no § 6º do art. 150 da CF. Foram também observadas as normas de técnica legislativa apropriadas, porque seguidas as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No que se refere aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, entendemos que a MPV nº 690, de 2015, os preenche. O regime do IPI deve ser alterado em decorrência das graves distorções que o modelo atual causa na concorrência. Há, por exemplo, bebidas de elevadíssimo valor comercial cujo imposto totaliza apenas R\$ 0,73 (setenta e três centavos de real).

Relativamente à tributação sobre direitos autorais, em respeito ao princípio da anterioridade, as alterações no IRPJ demandam publicação e conversão em lei ainda em 2015 para produção de efeitos em 2016. Referido princípio também se aplica à CSLL, mas de forma mitigada, de modo que, para produzir efeitos em 2016, a MPV teve que ser publicada antes de noventa dias do início do ano seguinte.

Finalmente, em decorrência de o País enfrentar situação fiscal adversa, é necessário antecipar a revogação do Programa de Inclusão Digital, razão pela qual, também em relação a esse ponto, consideramos preenchidos os pressupostos de relevância e urgência.

II. 2 – Adequação Orçamentária e Financeira

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública federal e do atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a lei do plano plurianual, a de diretrizes orçamentárias e a orçamentária anual. Nesse contexto, está claro que a MPV nº 690, de 2015, atende aos requisitos orçamentários e financeiros. Não há criação de despesa ou renúncia de receita. Segundo o disposto na Exposição de Motivos, o aumento de arrecadação decorrente da alteração do regime para as bebidas quentes seria



de R\$ 287 milhões para o ano de 2015 e de R\$ 923 milhões para 2016. Por sua vez, o aumento anual estimado da alteração do regime sobre a cessão de direitos patrimoniais de autor ou de imagem seria de R\$ 0,62 bilhão para 2016. Por fim, a revogação do Programa de Inclusão Digital aumentaria a arrecadação em 2016 na ordem de R\$ 6,7 bilhões.

Nessa mesma linha, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF) concluiu, por meio da Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 28/2015, que “por proporcionar expectativa de aumento de receita, o impacto orçamentário e financeiro” da MPV nº 690, de 2015, “não afetará negativamente a execução orçamentária do presente exercício e dos seguintes, nem a meta de resultado primário estabelecida na LDO/2015”.

Superada a análise formal da proposição, passa-se ao exame do seu conteúdo, que se encontra na competência desta Comissão. Seguindo essa apreciação, verifica-se que há compatibilidade material com o ordenamento normativo.

II. 3 – Mérito

A MPV nº 690, de 2015, é indiscutivelmente meritória. Entendemos, todavia, que o seu aperfeiçoamento é desejável e imprescindível, mantido o núcleo propositivo nela constante.

Considerando os princípios constitucionais, em especial o da seletividade, a medida proposta relativa ao IPI sobre bebidas quentes corrige distorções no regime tributário por fixar a tributação em consideração ao valor do produto comercializado.

Por ser um tributo que repercute de modo direto sobre o consumidor, as alíquotas do imposto são fixadas de forma a diferenciar os contribuintes com capacidade econômica mais elevada pelos tipos de produtos que consomem (natureza da despesa). Dessa maneira, quanto mais essencial for o produto, menor a alíquota incidente (art. 153, § 3º, I, da CF), presumindo-se que os produtos supérfluos são consumidos por aqueles com maiores rendimentos.

Nesse ponto, não merece, portanto, reparo a MPV. Não é razoável que bebidas alcóolicas estejam sujeitas a menos imposto que produtos essenciais, como sabões medicinais e artigos escolares.



Por esses motivos, rejeitamos as Emendas de nºs 89 e 93 que visavam excluir determinadas bebidas quentes do regime previsto na MPV ou excluir o próprio regime (de nºs 2 e 29). Também rejeitamos a Emenda nº 23, pois as alíquotas máximas do IPI devem ser estabelecidas pelo Poder Legislativo, não cabendo delegação ao Poder Executivo. No que se refere à supressão do art. 3º da MPV pela Emenda nº 3, não a acatamos, pois poderá haver fraudes pela utilização de interpostas pessoas no processo industrial para diminuir o tributo devido.

No entanto, reconhecemos que a produção de efeitos do novo regime para o mês de dezembro, ainda no exercício de 2015, não é razoável, principalmente em atenção aos estoques já adquiridos e fabricados. Em função disso, propomos alteração do prazo de vigência para 1º de janeiro de 2016. Acatamos, assim, parcialmente, a Emenda nº 19 (que prorrogava o prazo para o oitavo mês da publicação da MPV).

Relativamente à mudança na tributação sobre a cessão de direitos autorais, entendemos que não há remendo a ser realizado no texto da Medida Provisória. Os direitos de autor, imagem e voz estão relacionados a atividades personalíssimas, de maneira que a abertura de pessoas jurídicas para recebimento dos valores é um abuso de forma com o único objetivo de reduzir a carga tributária. Não se pode pactuar com a ideia de existência de pessoas jurídicas que não possuem propósito econômico ou social, mas apenas finalidade elisiva.

Como princípio geral de direito, a isonomia impõe que situações similares mereçam tratamento semelhante. Assim, louvável a medida proposta que aproxima a tributação das pessoas físicas independentemente da utilização indevida de interposta pessoa jurídica.

Em função dessas razões, rejeitamos a Emenda nº 87, que visava fixar em 40 o percentual de presunção, e a nº 88, que objetivava excluir o dispositivo da MPV.

É importante destacar que a medida proposta, por aumentar a arrecadação federal, beneficiará as unidades da Federação tão carentes de recursos neste momento. Parte do incremento do IPI e do IRPJ (49%) serão transferidos aos Estados e Municípios, em virtude de a arrecadação desses impostos compor os Fundos de Participação (FPE, FPM e Fundos Regionais – art. 159 da Carta Magna).



Por fim, em relação à antecipação da extinção do Programa de Inclusão Digital, mantemos o cerne da MPV, mas modificamos o início da produção de efeitos para 1º de janeiro de 2016.

Esse Programa já contava com data certa para findar, 31 de dezembro de 2018. O que se efetiva é apenas a antecipação dos efeitos da extinção para janeiro de 2016, pois, em decorrência de o País enfrentar situação fiscal desfavorável, os incentivos tributários mostram-se incompatíveis. Afinal, ou adotamos um critério justo para reduzir os benefícios fiscais setoriais, ou, fatalmente, iremos nos deparar com a necessidade de aprovar projetos que aumentam tributos. Não é por outro motivo que rejeitamos as Emendas que propõem aumento da carga tributária (de nºs 8 e 84).

Com a manutenção do art. 9º da MPV, rejeitamos as Emendas que visavam a retirada do dispositivo (de nºs 1, 15, 17, 30, 41, 42, 43, 58, 72, 80 e 92). Também rejeitamos as Emendas que objetivavam a redução do benefício fiscal, sem a sua extinção (de nºs 14, 38, 45, 47, 50, 51, 52 e 95).

Entretanto, como já mencionado, a extinção do Programa de Inclusão Digital ainda em 2015 não é razoável. Considerando que existem estoques de produtos e que o mês de dezembro é o mais favorável ao comércio, o aumento imediato da carga tributária pode comprometer o desempenho do setor. Por isso, propomos a modificação do início do prazo de vigência dos efeitos extintivos para 1º de janeiro de 2016. Acatamos, assim, parcialmente as Emendas de nºs 9, 10, 39, 40, 44, 46, 48, 53, 57, 59 e 60.

Em especial atenção ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, é incompatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a medida provisória. As emendas devem, assim, ser apresentadas para restringir, adequar ou adaptar questões estabelecidas no texto principal da MPV. Por isso, rejeitamos as emendas que concedem anistia de multas (de nºs 22 e 79), que tratam de incentivos ou benefícios fiscais diversos dos regulados na MPV (de nºs 18, 21, 24, 25, 26, 62, 64, 70 e 77), que reduzem a Cofins e a Contribuição para o PIS/Pasep para situações não relacionadas à MPV (de nºs 16, 63, 65, 66, 67, 68, 69 e 71), que modificam a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (de nºs 32, 81, 82, 83 e 94), que altera o IPI para produtos diversos das bebidas quentes (de nºs 20, 34, 35, 54, 55 e 78), que modifica o regime de apuração de crédito do IPI (de nº 37), que revoga a isenção do Imposto sobre a Renda na distribuição de lucros (de nº 11), que regulam o sistema de energia elétrica



(de nºs 5, 6 e 7), que equiparam produtor rural a industrial (de nºs 4 e 49), que limitam benefícios fiscais distintos dos regulados na MPV (de nºs 12, 13, 85, 86 e 90), que modifica o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior – PROIES (de nºs 31 e 74), que regula o sistema de armas de fogo (de nºs 33 e 36), que altera o Código de Trânsito Brasileiro (de nº 91), que regula registros públicos (de nºs 27 e 28), que trata da distribuição dos fundos de participação (de nº 61) e que dispõe sobre a recuperação judicial (de nºs 56, 73, 75 e 76).

Em que pese a rejeição das emendas relacionadas à isenção de IPI de bebidas na Zona Franca de Manaus, entendemos ser premente a discussão deste tema, que pode ser regulado por um ato infra legal. Premente, pois há necessidade de haver um equilíbrio concorrencial, equiparando às demais indústrias de bebidas. Assim, recomendo ao Poder Executivo instituir um Grupo de Trabalho, composto pelos governos estaduais da região Norte, as empresas produtoras de refrigerantes e demais interessados, para debater este tema.

Ademais, os pressupostos constitucionais de relevância e urgência devem ser observados não somente pelo texto original da medida provisória, mas também pelas emendas a ela apresentadas. Afinal, não há lógica que a redação encaminhada pelo Poder Executivo tenha que observar os pressupostos, mas as emendas inseridas durante a tramitação não os devam observar. Diversas emendas regulam assuntos que poderiam ser apreciados na tramitação ordinária de projeto de lei, de modo que não se fundamenta a inserção no procedimento excepcional da medida provisória.

Deve-se lembrar que as emendas que visam reduzir tributos estabelecem benefícios fiscais não suportados pelo orçamento da União, acarretando renúncia adicional de receitas em relação ao estabelecido na MPV sem a demonstração de adequação financeira e orçamentária. Não foi demonstrada qualquer análise da repercussão sobre a receita e a despesa públicas, bem como em relação ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, motivos que corroboram a rejeição das referidas emendas.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 690, de 2015, e pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária.



No mérito, votamos pela aprovação da MPV nº 690, de 2015, e, parcialmente, das Emendas de nºs 9, 10, 19, 39, 40, 44, 46, 48, 53, 57, 59 e 60 nos termos explicitados anteriormente, e pela rejeição das demais emendas, na forma do seguinte projeto de lei de conversão.

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2015 **(À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 690, DE 2015)**

Dispõe sobre a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI sobre as bebidas classificadas nas posições 22.04, 22.05, 22.06 e 22.08, exceto o código 2208.90.00 Ex 01, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, quanto à legislação do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica, e revoga os arts. 28 a 30 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõem sobre o Programa de Inclusão Digital.

O CONGRESSO NACIONAL Decreta:

Art. 1º O Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre as bebidas classificadas nas posições 22.04, 22.05, 22.06 e 22.08, exceto o código 2208.90.00 Ex 01, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, será exigido na forma prevista nesta Lei.

Art. 2º Os produtos de que trata o art. 1º ficam excluídos do regime tributário do IPI previsto nos arts. 1º a 4º da Lei nº 7.798, de 10 de julho de 1989.



Parágrafo único. Em decorrência do disposto no *caput*, aplicam-se aos produtos nele referidos as regras previstas na legislação do IPI, inclusive as relativas a:

- I - fato gerador;
- II - contribuintes e responsáveis;
- III - base de cálculo; e
- IV - cálculo do imposto.

Art. 3º Quando a industrialização dos produtos de que trata o art. 1º se der por encomenda, o IPI será devido na saída do produto:

- I - do estabelecimento que o industrializar; e
- II - do estabelecimento encomendante, que poderá creditar-se do IPI cobrado conforme o disposto no inciso I.

Parágrafo único. O encomendante e o industrial respondem solidariamente pelo IPI devido nas operações de que trata o *caput*.

Art. 4º Fica equiparado a industrial, nas saídas dos produtos de que trata o art. 1º, o estabelecimento de pessoa jurídica:

- I - caracterizada como controladora, controlada ou coligada de pessoa jurídica que industrializa ou importa os produtos de que trata o art. 1º, na forma definida no art. 243 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;
- II - caracterizada como filial de pessoa jurídica que industrializa ou importa os produtos de que trata o art. 1º;
- III - que, juntamente com pessoa jurídica que industrializa ou importa os produtos de que trata o art. 1º, estiver sob controle societário ou administrativo comum;
- IV - que apresente sócio ou acionista controlador, em participação direta ou indireta, que seja cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, de sócio



ou acionista controlador de pessoa jurídica que industrializa ou importa os produtos de que trata o art. 1º;

V - que tenha participação no capital social de pessoa jurídica que industrializa ou importa os produtos de que trata o art. 1º, exceto nos casos de participação inferior a um por cento em pessoa jurídica com registro de companhia aberta junto à Comissão de Valores Mobiliários;

VI - que possuir, em comum com pessoa jurídica que industrializa ou importa os produtos de que trata o art. 1º, diretor ou sócio que exerçam funções de gerência, ainda que essas funções sejam exercidas sob outra denominação; ou

VII - que tiver adquirido ou recebido em consignação, no ano anterior, mais de vinte por cento do volume de saída da pessoa jurídica que industrializa ou importa os produtos de que trata o art. 1º.

Art. 5º Sujeita-se ao pagamento do IPI, na condição de responsável, o estabelecimento comercial atacadista que possuir ou mantiver produtos de que trata o art. 1º desacompanhados da documentação comprobatória de sua procedência ou que a eles der saída.

Art. 6º Sem prejuízo do disposto no art. 48 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, as notas fiscais de comercialização dos produtos de que trata o art. 1º emitidas pelo estabelecimento industrial ou equiparado deverão conter a descrição da marca comercial, tipo de embalagem e volume dos produtos, para perfeita identificação destes e cálculo do imposto devido.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput* implicará considerar as notas fiscais enquadradas no art. 53 da Lei nº 4.502, de 1964.

Art. 7º Relativamente aos produtos de que trata o art. 1º, o Poder Executivo federal poderá estabelecer valores mínimos do IPI em função da classificação fiscal na TIPI, do tipo de produto e da capacidade do recipiente.

Art. 8º A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 25.**

.....



§ 6º As receitas decorrentes da cessão de direitos patrimoniais de autor ou de imagem, nome, marca ou voz de que seja detentor o titular ou o sócio da pessoa jurídica devem ser adicionadas à base de cálculo sem a aplicação dos percentuais de que trata o art. 15 da Lei nº 9.249, de 1995.” (NR)

“**Art. 27.**

§ 8º As receitas decorrentes da cessão de direitos patrimoniais de autor ou de imagem, nome, marca ou voz de que seja detentor o titular ou o sócio da pessoa jurídica devem ser adicionadas à base de cálculo sem a aplicação dos percentuais de que trata o art. 16 da Lei nº 9.249, de 1995.” (NR)

“**Art. 29.**

Parágrafo único. As receitas decorrentes da cessão de direitos patrimoniais de autor ou de imagem, nome, marca ou voz de que seja detentor o titular ou o sócio da pessoa jurídica devem ser adicionadas à base de cálculo sem a aplicação dos percentuais de que trata o art. 20 da Lei nº 9.249, de 1995.” (NR)

Art. 9º Ficam revogados os arts. 28 a 30 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

