



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

Indicação nº 091/2021

Indicante: Adilson Rodrigues Pires

Relator: Márcio Ladeira Ávila

Ementa: *Parecer sobre o Projeto de Lei nº 537/2021, de autoria do Deputado Marcelo Ramos, que dispõe sobre as condições e limites aplicáveis à alteração de alíquotas do imposto sobre a importação de produtos. .*

Palavras-chave

Projeto de Lei nº 537/2021. Câmara dos Deputados. Imposto de Importação. Alíquotas. Limites. Condições. Alterações. Extrafiscalidade. Proporcionalidade.

O Presidente da Comissão de Direito Financeiro e Tributário (CDFT) do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), Dr. Adilson Rodrigues Pires, propôs a Indicação nº 091/2021, relativa ao Projeto de Lei nº 537/2021, que dispõe sobre as condições e limites estabelecidos ao Poder Executivo na fixação de alíquotas do Imposto de Importação sobre produtos estrangeiros. Quanto à indicação formulada, constam as seguintes observações preliminares:

“(…) O Imposto de Importação, tendo em vista a sua natureza extrafiscal, é exceção aos princípios constitucionais da legalidade e da anterioridade da lei, esta nos seus dois sentidos, a saber, em relação ao exercício financeiro e à noventena, nos termos em que dispõem os artigos 150, inc. III, alíneas b e c, e 153, § 1º.

Registre-se que a Carta Magna não impõe ou estabelece condições ou limites ao Poder Executivo, no exercício de sua competência, para alterar as alíquotas do Imposto de Importação, salvo **no que se refere a limites percentuais dispostos na Lei nº 3.244/57.**

O escopo do projeto de lei em questão é, portanto, inovador, uma vez que restringe a liberdade do Poder Executivo de **atender aos pleitos advindos do setor produtivo** quando



propõe alterar, para mais ou para menos, alíquotas do imposto, de acordo com a conveniência e a oportunidade econômicas.

O projeto de lei em tela prevê ainda que, mesmo nas situações emergenciais, a alteração de alíquotas seja precedida de consulta à indústria doméstica e que, no ato de alteração seja comprovada e justificada a necessidade, o que, em princípio, retarda a providência requerida.

O autor justifica a sua proposição, lembrando que as regras sobre alteração de alíquotas do imposto remontam à década de 50 do século passado, modificadas por legislação posterior, das décadas de 70 e 80, e, portanto, desatualizadas em face das normas estatuídas pelo acordo do Mercosul e da Organização Mundial de Comércio. Em seu corpo, **o projeto excepciona de seus efeitos as alíquotas negociadas em tratados internacionais e os regimes aduaneiros especiais.**

Acrescenta o deputado que a medida “contribuirá para reduzir incertezas e ampliar a segurança jurídica e previsibilidade para os agentes econômicos que operam no comércio exterior ou que são por ele impactados”, sem contar que, no entender do autor da proposta, o PL busca alcançar o equilíbrio necessário entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Caso esse e. plenário decida pela aprovação da pertinência do tema, a Indicação deverá ser encaminhada à Comissão de Direito Financeiro e Tributário para o fim de análise mais detida dos termos do Projeto de Lei, com vistas à elaboração de parecer a respeito da matéria.” [grifou-se]

Ato contínuo, elucida-se que a tramitação do PL nº 537/2021 atualmente está compreendida na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço (CDEICS) da Câmara dos Deputados, em cujo bojo foi engendrado, no mês de julho de 2021, o Requerimento nº 42/2021, de iniciativa do Deputado Guiga Peixoto, com vistas à realização de Audiência Pública para discutir sobre o conteúdo do referido projeto de lei.

Isto posto, passa-se à análise propriamente dita do conteúdo do PL nº 537/2021, precisamente o objeto do presente parecer.



Da análise do conteúdo do PL nº 537/2021

Inicialmente, é importante frisar que tanto o PL nº 537/2021 quanto a presente análise jurídica são apresentados num momento de desaceleração da economia global e pressões protecionistas em alta.

Como se sabe, o Imposto de Importação está submetido a determinadas condições, conforme previsto no art. 3º da Lei nº 3.244/57:

Art. 3º. Poderá ser alterada dentro dos limites máximo e mínimo do respectivo capítulo, a alíquota relativa a produto:

- a) cujo nível tarifário venha a se revelar insuficiente ou excessivo ao adequado cumprimento dos objetivos da Tarifa;
- b) cuja produção interna fôr de interesse fundamental estimular;
- c) que haja obtido registro de similar;
- d) de país que dificultar a exportação brasileira para seu mercado, ouvido previamente o Ministério das Relações Exteriores;
- e) de país que desvalorizar sua moeda ou conceder subsídio à exportação, de forma a frustrar os objetivos da Tarifa.

§ 1º Nas hipóteses dos itens a, b e c, a alteração da alíquota, em cada caso, não poderá ultrapassar, para mais ou para menos, a 30% (trinta por cento) *ad-valorem*.

Ademais, é fato que existe um juízo de conveniência e oportunidade na alteração das alíquotas do imposto por parte do Poder Executivo, conforme reconhece a jurisprudência. Vale conferir:

“Não compete ao Poder Judiciário adentrar nos motivos pelos quais a CAMEX, em sua Resolução n. 10/2005, limitou o benefício a equipamentos com determinada capacidade, sobretudo porque a redução de alíquota do Imposto de Importação, em razão de sua natureza extrafiscal, está afeta às políticas sociais e econômicas elaboradas pelo Poder Executivo, cujo mérito administrativo, conforme comezinhada lição de direito administrativo, não se sujeita ao controle jurisdicional, salvo quanto à sua constitucionalidade e legalidade”.(REsp 1145540/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2010, DJe 28/10/2010)

Outrossim, o STF já se manifestou no sentido de que “a motivação do decreto que alterou as alíquotas encontra-se no procedimento administrativo de sua formação, mesmo porque os motivos do decreto não vêm nele próprio” (RE 225602, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/1998, DJ 06-04-2001).



Por outro lado, o Projeto de Lei em tela procura estabelecer diversas condicionantes à atuação do Poder Executivo em matéria de alteração da alíquota do imposto de importação, o que macula a sua extrafiscalidade, a saber:

- ❖ qualquer alteração nas alíquotas do imposto sobre a importação de produtos estrangeiros deverá ser devidamente motivada pelo Poder Executivo;
- ❖ necessidade de consulta à sociedade civil e setores interessados, hábil a demonstrar as consequências práticas da modificação por um prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias;
- ❖ audiências com setor empresarial, permitindo a todos os interessados que se manifestem circunstanciadamente sobre as propostas de alterações e os estudos de impactos regulatórios que lhes serão precedentes;
- ❖ obrigatoriedade da consecução de avaliação de impacto regulatório.

Todas as condicionantes anteriormente expostas, existentes no PL nº 537/2021, terminam por reduzir o escopo de extrafiscalidade do imposto de importação. A motivação de toda e qualquer alteração de alíquota do imposto é medida faticamente impraticável e caso aprovada, vai aumentar a judicialização relacionada ao tributo, o que não é salutar.

Mas o PL não se contenta com tais condicionantes e avança ainda mais em seu art. 8º, abaixo transcrito:

Art. 8º Nas alterações das alíquotas do imposto sobre a importação de produtos, a cada período de 3 (três) anos contados da data de início da vigência desta Lei, o Poder Executivo deverá observar, cumulativamente, os seguintes limites:

I - em relação a cada linha tarifária, a alteração não poderá ultrapassar 10% (dez por cento), para mais ou para menos, da alíquota vigente no início do período mencionado no caput deste artigo;

II - em relação a cada capítulo da NCM, somente poderão ser feitas alterações nas alíquotas aplicáveis, cumulativamente: (i) a um número de linhas tarifárias correspondente a até 20% (vinte por cento) do total das linhas que componham o respectivo capítulo; e (ii) a linhas tarifárias que respondam, em conjunto, por no máximo 20% (vinte por cento) do valor ou volume total anual das importações no respectivo capítulo, tendo por base o



ano imediatamente anterior ao início do período mencionado no caput deste artigo;

III - em relação a todo o conjunto dos códigos da NCM, somente poderão ser feitas alterações nas alíquotas aplicáveis, cumulativamente: (i) a um número de linhas tarifárias correspondente a até 10% (dez por cento) do total das linhas que compoñham a NCM; e (ii) a linhas tarifárias que respondam, em conjunto, por no máximo 10% (dez por cento) do valor ou do volume total anual das importações brasileiras, tendo por base o ano imediatamente anterior ao início do período mencionado no caput deste artigo.

Da análise do dispositivo acima transcrito decorre o entendimento de que a alíquota do II apenas poderia ser alterada a cada 3 (três) anos e desde que obedecidos determinados percentuais, o que representaria o fim da sua extrafiscalidade.

Vale lembrar que a possibilidade de alteração da alíquota do imposto de importação pelo Poder Executivo é uma das expressões da política brasileira de Comércio Exterior, tal como preconiza o art. 273 da Constituição Federal de 1988: “*A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.*”

De acordo com a justificativa do PL, “*a medida contribuirá para reduzir incertezas e ampliar a segurança jurídica e previsibilidade para os agentes econômicos que operam no comércio exterior ou que são por ele impactados*”. Ora, tal afirmação demonstra a tentativa do PL em defender os interesses de determinado grupo (os agentes econômicos que operam no comércio exterior ou que são por ele impactados), em detrimento da própria sociedade, verdadeira destinatária das políticas sociais e econômicas.

Inclusive, tal tentativa de obtenção de segurança jurídica quanto à variação da alíquota do imposto de importação denota um conflito que já foi enfrentado tanto pelo STF quanto pelo STJ, oportunidades nas quais foi dada prevalência à norma de ordem pública:

E M E N T A: Imposto de importação: automóveis de passeio: aumento da alíquota (CF, art. 153, I e par. 1.): incidência sobre mercadorias já adquiridas, quando da edição do decreto: pedido de suspensão de liminar em mandado de segurança impetrado sob a alegação de ofensa ao ato jurídico perfeito: deferimento da suspensão, com base na relevância da tese contrária da União e da necessidade de salvaguardar os efeitos extrafiscais da



medida: suspensão que se mantém, dado que ditos efeitos não foram definitivamente prejudicados pela remessa das divisas correspondentes a aquisição de mercadoria, dadas as providencias governamentais tomadas para viabilizar a reexportação. (SS 775 AgR, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/1995, DJ 23-02-1996 PP-03625 EMENT VOL-01817-01 PP-00072)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO. MOMENTO DO FATO GERADOR. VARIAÇÃO CAMBIAL. 1. O fato gerador, para o imposto de importação, consoma-se na data do registro da declaração de importação. 2. É cediço na jurisprudência da Corte que "No caso de importação de mercadoria despachada para consumo, o fato gerador, para o imposto de importação, consoma-se na data do registro da declaração de importação." (RESP 313.117-PE, Rel. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS, DJU 17.11.03). Precedentes: REsp. 670.658/RN, desta relatoria, DJU 14.09.06; REsp. 250.379/PE, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJU 09.09.02; EDcl no AgRg no REsp. 170163/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJU 05.08.02; REsp. 205013/SP, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJU 25.06.01; REsp. 139658/PR, Rel. Min. MILTON LUIZ PEREIRA, DJU 28.05.01; REsp. 213909/PR, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJU 11.10.99. 2. As demais Cortes Superiores preconizam o mesmo entendimento: "o Supremo Tribunal Federal que, no julgamento da ADIN nº 1293-DF, manifestou-se, in verbis: 'O imposto de importação tem como fato gerador a entrada de produtos estrangeiros no território (CTN-66, art. 19). Tratando-se de mercadoria despachada para consumo, considera-se ocorrido o fato gerador na data do registro, na repartição competente, da declaração apresentada pelo importador (DEL-37/66), art. 23 c/c art. 44), sendo irrelevante para esse efeito específico, a data da celebração do contrato de compra e venda ou a do embarque ou a do ingresso no país de mercadoria importada.' E ainda, 'IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO. Fixou-se em Plenário RE 91.337-8/SP, em 6.2.80 a jurisprudência do Supremo Tribunal no sentido de que em se tratando de mercadoria despachada para consumo, o fato gerador ocorre na data do registro, na repartição competente, da declaração de importação. Ausência de incompatibilidade entre o artigo 19 do CTN e o artigo 23 do Decreto-lei nº 37/66. embargos conhecidos, porém rejeitados.' (ERE 91.309-2/SP, Rel. Min. Cordeiro Guerra, STF T. Pleno, 12.3.80, DJ de 18.4.80,



pág. 2.566). Seguindo essa mesma linha de orientação, o STJ assim tem se pronunciado: '- No caso de importação de mercadoria despachada para consumo, o fato gerador, para o imposto de importação, consoma-se na data do registro da declaração de importação. - Precedentes do STJ e STF' (REsp 121617/HUMBERTO); '- O STF já proclamou inexistir incompatibilidade do art. 19 do CTN com os arts. 23 e 24 do D.L. 37/66. - Na importação de produtos do exterior, para consumo próprio, o fato gerador ocorre no momento do registro da declaração de importação na repartição aduaneira, aplicando-se a alíquota vigente na época' (REsp 250379/PEÇANHA MARTINS, DJ de 09/09/2002); Jurisprudência pacífica do STJ, no sentido de que o fato gerador do imposto de importação ocorre com o registro da declaração de importação na repartição aduaneira, inexistindo incompatibilidade entre o art. 23 do Decreto-lei 27/66 e o art. 19 do CTN' (EDAGREsp. 170163/ELIANA CALMON, DJ de 05/08/2002); e 'Na importação de mercadorias para consumo, o fato gerador ocorre no momento do registro da declaração de importação na repartição aduaneira, sendo irrelevante o regime fiscal vigente na data da emissão da guia de importação, ou quando do desembarque da mercadoria. Inexiste incompatibilidade entre o art. 19 CTN e o D.L. 37/66, conforme orientação do Pretório Excelso sobre o tema (RE 225.602, Rel. Min. Carlos Velloso)" (REsp. 205.013/SP, Rel. Min. PEÇANHA MARTINS, DJU 25.06.01). 3. In casu, a recorrente registrou as declarações de importação na repartição aduaneira entre 12.12.94 e 06.03.95 (fls. 26/55), portanto, antes da vigência do Decreto 1.471/95, de 30.03.95, que majorou a alíquota do imposto de importação para 70%. 4. Recurso especial provido. (REsp 1000829/ES, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/12/2008, DJe 19/02/2009)

Aliás, por ocasião do julgamento do precedente do STF, assim se manifestou o Ministro Celso de Mello:

“(…) Impõe-se ressaltar que, **em tema de impostos sobre comércio exterior, é facultado** ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei - e independentemente de observância do postulado constitucional da anterioridade - alterar, **para efeito de sua imediata exigibilidade**, as alíquotas do **imposto de importação** quanto do imposto de exportação (CF, art. 150, § 1º, c/c art. 153, § 1º). Essa prerrogativa institucional do Poder Executivo da União destina-se a viabilizar a utilização de tais espécies tributárias - **notadamente do imposto de importação de produtos**



estrangeiros - como expressivos instrumentos de caráter extrafiscal, vocacionados a atuar como um importante elemento de ação governamental na área de comércio exterior e no domínio das políticas econômica, monetária e cambial (ALIOMAR BALEIRO, **Direito Tributário Brasileiro**, p. 126, 10ª ed., 1993, Forense).

Cumpra não perder de perspectiva, por isso mesmo, que o Poder Executivo da União **necessita dispor de instrumentos ágeis** destinados a permitir a adequação do imposto sobre importação aos objetivos maiores da política cambial e do comércio exterior. Dentro desse contexto, **a possibilidade jurídico-constitucional** reconhecida ao Poder Executivo de proceder à concreta fixação das alíquotas **mediante ato próprio** - observados, **no entanto**, os parâmetros normativos definidos pelo Congresso Nacional - constitui fator de concretização dos objetivos essencialmente extrafiscais que qualificam o imposto de importação **“como instrumento de proteção da indústria nacional”** (HUGO DE BRITO MACHADO, **Curso de Direito Tributário**, p. 201, 7ª ed., 1993, Malheiros).

Nesse sentido, é perceptível que o PL tenta esvaziar o próprio art. 153, § 1º da Constituição Federal de 1988 (“§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V”), para que seja possível a defesa dos interesses de determinado grupo.

O caráter protecionista do PL se manifesta de maneira mais explícita quando sua justificativa menciona o art. 219 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Não se nega a importância do mercado interno e a necessidade de protegê-lo, mas desde que tal medida não termine isolando-o ainda mais e/ou incapacitando-o. Inclusive, a proteção do mercado interno não é incompatível com a extrafiscalidade. Apesar de o art. 219 acima citado estar localizado justamente no capítulo intitulado “DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO”, o PL não consegue demonstrar que o engessamento da extrafiscalidade irá promover a ciência, a tecnologia ou a inovação.

O desejo de intervenção do Poder Legislativo em matéria do Poder Executivo (tal como proposto pela alteração da alíquota do art. 8º, II do PL) fica bem explicitada na justificativa do PL, cujo trecho correspondente segue abaixo destacado:



“Alcança-se, assim, melhor ponto de equilíbrio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, atendendo ao desejo que a Constituição manifestou ao facultar ao Poder Executivo as alterações, mas limitá-las a parâmetros definidos na legislação aprovada pelo Congresso Nacional.”

Enfim, os parâmetros apresentados no PL consubstanciam verdadeira trava ao exercício da extrafiscalidade, o que não encontra respaldo no próprio art. 153, § 1º da Constituição Federal de 1988 e não atende ao princípio da proporcionalidade.

Conclusão

Por todas as razões expostas acima, ainda que estejamos diante de um cenário de desaceleração da economia global e de aumento das pressões protecionistas, sob o ponto de vista jurídico, nosso entendimento é desfavorável ao conteúdo do Projeto de Lei nº 537/2021, por afronta direta ao art. 153, § 1º da Constituição Federal de 1988 e ao princípio da proporcionalidade.

A possibilidade de alteração ágil da alíquota do imposto de importação é manifestação da extrafiscalidade, não sendo um privilégio do Poder Executivo, mas uma necessidade da política brasileira de comércio exterior constitucionalmente protegida.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 2021.

M á r c i o L a d e i r a Á v i l a

Márcio Ladeira Ávila

Comissão de Direito Financeiro e Tributário