

Brasília, 26 de fevereiro de 2024

Ofício nº 005 /2024

Excelentíssimo Senhor Nelson Leitão Paes,

Ref.: Envio de insumos técnicos – Regulamentação da Reforma Tributária – Anteprojetos de Lei Complementar – Proposta normativa Manutenção do IPI e Tributação da Zona Franca de Manaus e ALCs.

A Associação Brasileira do Setor de Bicicletas (Aliança Bike), principal entidade de representação da economia da bicicleta no país, contando com mais de 180 empresas associadas, respeitosamente - e em atenção à solicitação formulada em 09/02/2024 - encaminha seus insumos técnicos que embasam sugestões de aspectos a serem contemplados na elaboração das normas que disporão sobre manutenção do IPI no âmbito da Reforma Tributária e o tratamento tributário a ser concedido às atividades existentes na Zona Franca de Manaus (ZFM) e Áreas de Livre Comércio (ALCs).

I. CONTEXTUALIZAÇÃO

A Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/23 propõe a implementação de um sistema de tributação na sistemática de Valor Agregado (IVA), por meio da atribuição de competência à União para criação de uma Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e aos Estados e Municípios para criação de um Imposto sobre Bens e Serviços (“IBS”).

Os novos tributos terão regras uniformes em todo o território nacional e o inciso X do art. 156-A da Constituição Federal veda, em regra, qualquer hipótese de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, salvo as exceções previstas no próprio texto constitucional.

Dentre as exceções à regra geral, previu-se, no art. 92-B a manutenção de regras específicas de tributação para operações da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio instituídas até 31/5/2023, estabelecendo-se que a lei instituidora do IBS e a CBS disporá sobre mecanismos necessários para manutenção do diferencial competitivo da produção nessas regiões.

Além de regras específicas para o IBS e para a CBS, outra forma prevista para a preservação do diferencial competitivo da região será a manutenção do IPI, que terá suas alíquotas zeradas no território nacional, porém ainda incidirá sobre a importação, produção ou comercialização de bens que tenham industrialização incentivada na ZFM e nas ALC's.

Referida hipótese tem impactos relevantes nas atividades industriais de todo o Brasil e, em especial, na produção de bicicletas, um produto de enorme relevância social, econômica e ambiental, que promove qualidade de vida a partir da mobilidade e atividade física que proporciona e que contribui com o meio ambiente, mediante a descarbonização da matriz de transporte.

Nesse contexto, e dada a importância do tema, a Associação Brasileira do Setor de Blicicletas - Aliança Bike - presta suas contribuições para que a proposta de lei complementar estabeleça um regime adequado de tributação para o setor, sem perder de vista a relevância política, social e econômica da ZFM e a criação de um projeto adequado de desenvolvimento socioeconômico para a região e que não onere, de forma excessiva, outros centros produtivos.

II. RELEVÂNCIA DA BICICLETA PARA O CUMPRIMENTO DE PRINCÍPIOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Uma das inovações promovidas pela Reforma Tributária foi o reconhecimento da importância da busca de preservação ambiental por meio de instrumentos ambientais. Não por outro motivo, o primeiro dispositivo da EC 132/23 insere a necessidade de consideração de critérios de sustentabilidade e redução das emissões de carbono para a concessão de benefícios regionais, enquanto o dispositivo seguinte orienta que o Sistema Tributário Nacional deverá observar o princípio da defesa do meio ambiente.

No contexto da proteção ambiental, amplamente defendida nos debates da PEC 45/2019, parece despropositada a possibilidade de tributação adicional da produção de bicicleta - produto que promove qualidade de vida a partir da mobilidade e atividade física - somente para estimular a industrialização no âmbito da ZFM. Onera-se um bem que promove **saúde** e que contribui com o **meio ambiente**, mediante a descarbonização da matriz de transporte, na contramão do próprio discurso de preocupação ambiental adotado na Reforma.

Em realidade, a Reforma Tributária deveria estimular a indústria da bicicleta e não a prejudicar. Segundo levantamento realizado em 2020 pela Aliança Bike, o setor sofre com uma alta carga tributária, de 80,3% em média, muito acima de países da União Europeia, Estados Unidos e Japão¹, e, surpreendentemente, acima de bens produzidos no Brasil que podem gerar externalidades negativas, como veículos automotores movidos a combustível fóssil e tabaco, tributados em média a 42%² e 73%³, respectivamente.

É importante lembrar que o Brasil é signatário do Acordo de Paris e se comprometeu a adotar políticas de transição para uma economia de baixo carbono, reduzindo as emissões em 37% até 2025 e 50% até 2030, visando a neutralidade climática até 2050. Para alcançar esse objetivo, é crucial atuar na área de energia, especialmente em relação a transportes, o setor de maior consumo de combustíveis fósseis no país e, conseqüentemente, o principal subsetor energético que mais emite gases de efeito estufa no país.

Daí a necessidade de estimular a adoção de modais alternativos de transporte, em especial aqueles classificados pelo Código de Trânsito como de propulsão humana, ou seja, que exigem esforço humano, e não a queima de combustíveis para sua propulsão. No caso das bicicletas, segundo o estudo Transport and Climate Change elaborado pela instituição internacional SLOCAT, avaliando-se dados amostrais comparativos, uma mesma faixa ou via pública de 3,5 metros tem a capacidade de gerar a mobilidade para um número de pessoas 7 vezes maior do que aquele que seria viável se o meio de transporte usado fosse o carro. Nessa comparação, a utilização da bicicleta não gera a emissão de gases de efeito estufa, ao passo que a utilização do veículo representa, apenas em uma hora, a emissão de 107g de carbono por pessoa.⁴

A pesquisa também destaca que, utilizando a cidade de Bogotá como referência, um aumento de apenas 20 a 25% das viagens por meio da utilização das bicicletas podem resultar em uma redução das emissões decorrentes dos transportes em 6,9%.

¹ Aproximadamente 29%, 17% e 8%, respectivamente, considerando uma bicicleta de valor comum a mil dólares. Ofício 002/2020. Ref. Manifestação sobre alteração tarifária permanente para componentes de bicicletas proposta pelo governo argentino.

² Dados Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) - Desempenho da Indústria Automobilística Brasileira em Fevereiro de 2022.

³ De acordo com o estudo "Avaliação da reforma tributária do tabaco e os efeitos do mercado ilícito no Brasil", p. 18

⁴ Disponível em: https://www.slocat.net/wp-content/uploads/legacy/slocat_transport-and-climate-change-2018-web.pdf, acesso em 06.set.2023.

III. INCIDÊNCIA SUBSIDIÁRIA DO IPI EM OPERAÇÕES NA ZFM E NAS ALC'S.

A Reforma Tributária, em seu projeto original, previa a extinção do IPI, dado que o tributo onera o consumo e seria substituído pelo IBS, pela CBS e pelo imposto seletivo, o qual incidiria sobre operações prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, tendo caráter extrafiscal, a exemplo do que ocorre com o IPI.

Com a evolução dos debates, identificou-se que o fim do IPI teria impactos sobre a ZFM, privando-se de um dos seus principais diferenciais competitivos. Após algumas tentativas de substituição do IPI por outro tributo, chegou-se a um texto final que acabou por manter o IPI apenas quando houvesse competição com a ZFM.

Ocorre que a incidência irrestrita do IPI levada a cabo utilizando apenas esse critério isolado poderá levar a resultados indesejados e até mesmo desastrosos para a política ambiental brasileira, por meio da incidência sobre bens que devem ter a produção e comercialização incentivadas nacionalmente – como é o caso da bicicleta.

A EC reconhece e deve priorizar a utilização de outros mecanismos fiscais e financeiros, para se manter esse modelo econômico constitucionalmente protegido. Observa-se, inclusive, que o §1º do art. 92-B estabelece que para a manutenção do diferencial competitivo da ZFM, devem ser utilizados, isolada ou cumulativamente, instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros.

Nesse sentido, a Reforma já criou fundos de desenvolvimento regionais, bem como um fundo específico para a Zona Franca, o qual deverá ser utilizado com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a diversificação das atividades econômicas no Estado. Trata-se, portanto, de instrumento financeiro prioritário na garantia de manutenção das vantagens da Zona Franca.

Ademais, prevê-se também a utilização de mecanismos do IBS/CBS, provavelmente com a concessão de créditos presumidos para atividades na região, tudo com o intuito de “manutenção” do diferencial competitivo local.

A utilização do termo “manutenção”, é indicativo de que as vantagens conferidas à Zona Franca não podem superar o atual modelo, caso contrário, a Reforma disporia sobre a “majoração” do diferencial competitivo. Ao utilizar-se do termo “manutenção”, resta claro que o objetivo é de preservação das vantagens atuais.

Com isso, defende-se que a manutenção do IPI – por seu efeito oneroso em relação às operações realizadas em outras localidades – deve ser aplicado somente nas situações em que as vantagens financeiras e fiscais concedidas pela legislação do IBS sejam insuficientes para manutenção do diferencial atual. Preferencialmente, a preservação do IPI somente pode ocorrer após estudos técnicos que avaliem os impactos das demais medidas sobre as operações na ZFM.

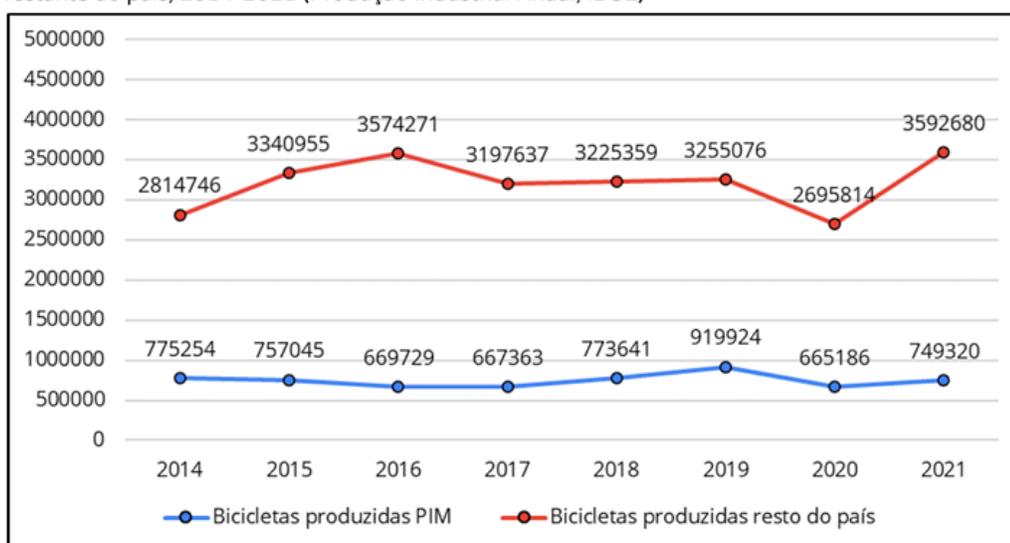
Em resumo, sugere-se que a manutenção do IPI sobre a produção que concorra com a ZFM só ocorra como último recurso, caso os demais instrumentos previstos no art. 92-B sejam insuficientes. Assim, a manutenção do IPI deve ser baseada na comprovação, por meio de estudos técnicos prévios, de que os instrumentos prioritários são incapazes de garantir a competitividade das indústrias localizadas na ZFM, antes de optar por onerar as indústrias de outros estados.

IV. PERCENTUAL MÍNIMO DE PRODUÇÃO NA ZONA FRANCA DE MANAUS PARA MANUTENÇÃO DO IPI

Caso os estudos técnicos comprovem a insuficiência de outros mecanismos para preservação do diferencial competitivo da ZFM e identifique-se necessária a manutenção do IPI sobre a produção em outras localidades, há aspectos adicionais que devem ser levados em consideração antes da oneração das indústrias nacionais, em especial, o impacto da produção local da Zona Franca comparado à produção nacional.

Tomando-se como exemplo o setor de bicicletas, 82% de toda produção de bicicletas no país está espalhada pelo território nacional, em quase todos os estados da federação, enquanto apenas 18% estão concentradas na Zona Franca de Manaus:

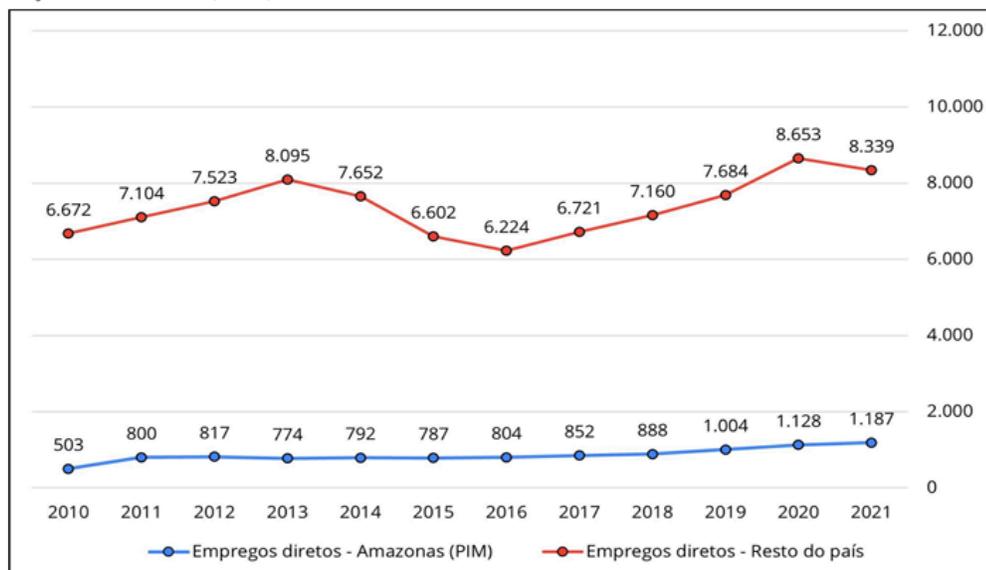
Gráfico 1 - Bicicletas produzidas no Polo Industrial de Manaus (PIM) x Bicicletas produzidas no restante do país, 2014-2021 (Produção Industrial Anual, IBGE)



Ou seja, há número reduzido de empresas instaladas na ZFM e a produção local não alcança 20% da produção nacional. Caso a política de manutenção do IPI seja adotada para o setor, teríamos uma situação absolutamente injusta, na qual mais de 80% da produção nacional seria onerada para preservação da competitividade de outros 20%, em claro prejuízo ao consumidor final.

Outro dado relevante: a produção de bicicletas no restante do país representa 87,5% de toda mão de obra formalmente empregada na indústria de bicicletas brasileiras.

Gráfico 2 - Empregos diretos na CNAE de "Fabricação de Bicicletas e Triciclos Não-Motorizados, Peças e Acessórios" (RAIS)



De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Brasil possui 407 estabelecimentos da indústria de bicicletas, enquanto no Estado do Amazonas há apenas 5 fabricantes. A manutenção do IPI, portanto, prejudicaria diretamente 402 estabelecimentos industriais de bicicletas e componentes, ou seja, 98,7% de todas as empresas do setor fabril de bicicletas.

Portanto, a decisão de manter o IPI sobre a produção industrial e montagem de bicicletas e componentes teria um impacto negativo na maior parcela da indústria de bicicletas do país em detrimento de uma quantidade mínima de produção da ZFM e poucos empregos gerados na região amazônica.

Para manter a competitividade da Zona Franca de Manaus e estimular a geração de emprego e renda no setor industrial da região, não se pode adotar medida que impacte o restante da geração de emprego e renda em todo Brasil. A manutenção do diferencial competitivo deve ser dada apenas em mercados nos quais sejam relevantes a produção amazônica e em que, caso esse diferencial fosse mitigado, haveria migração de empresas para outros polos. Não sendo nacionalmente relevante a produção amazônica, deve ser privilegiado o interesse e o acesso da população em geral aos produtos.

Para ilustrar quão ilógica e despropositada é a possibilidade de manutenção do IPI sem observar critérios de produção nacional, basta imaginar a situação de um concorrente que decide se instalar na Zona Franca, iniciando uma produção industrial. Essa decisão de negócios não pode, por conta própria, afetar todo um mercado nacional organizado e pré-estabelecido, com carga tributária fixada. Ou seja, a criação de um pequeno negócio não pode causar aumento da tributação de negócios instalados fora da ZFM. Estabelecer um percentual mínimo de representatividade do produto no mercado nacional impede que essa incoerência opere no sistema tributário nacional.

Por isso, defende-se a necessidade de que seja estabelecido percentual mínimo de representação da produção da ZFM no mercado nacional do bem ou serviço produzido, o qual sugerimos seja firmado no patamar de 35%.

Toma-se como referência a Lei de Defesa da Concorrência, que descreve como posição dominante a circunstância de uma empresa ou grupo de empresas que controla parcela substancial de mercado relevante como fornecedor, intermediário, adquirente ou financiador de um produto, serviço ou tecnologia a ele relativa de tal forma que a empresa ou grupo de empresas seja capaz de, deliberada e unilateralmente, alterar as condições de mercado.⁵

A parcela considerada significativa do mercado relevante é presumida quando a empresa ou grupo de empresas controla 20% desse mercado. No entanto, em determinadas circunstâncias, a lei confere ao CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) a autoridade para ajustar esse percentual para setores específicos da economia, conforme estipulado pelo art. 36, § 2º da Lei 12.529/11. Esse critério pode servir como referência para determinar a aplicação do IPI, dependendo da participação percentual que o mercado da Zona Franca de Manaus representa em relação a um determinado produto, bem ou serviço.

O percentual de 20% estipulado pela Lei do CADE leva em consideração o interesse dos consumidores. Sugerimos, no entanto, que o percentual de 20% seja majorado para 35% na manutenção do IPI, dado o impacto nacional que a medida traria sobre todo o mercado consumidor.

Propõe-se, em resumo, que caso estudos técnicos demonstrem que outros instrumentos sejam insuficientes para manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus, a manutenção do IPI deve considerar percentual mínimo de 35% de representação da produção manauara no mercado nacional para a incidência do IPI sobre os estabelecimentos fora da ZFM.

⁵ Cartilha do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE – sobre informações referentes à legislação da Concorrência.

V. NÃO INCIDÊNCIA DO IPI SOBRE BENS DE MOBILIDADE URBANA, POR MEIO DE PROPULSÃO HUMANA E, QUE POR SUA NATUREZA, NÃO GEREM EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA.

Mesmo mantendo o IPI para produtos que concorram com a ZFM, deve-se garantir tratamento diferenciado para aqueles que são opções sustentáveis de mobilidade. Pretende-se, portanto, reforçar a lógica constitucional de proteção ambiental que permeia o texto da reforma tributária (art. 145, § 3º).

Conforme exposto anteriormente, estimular a cultura da bicicleta no país é vital para o futuro do desenvolvimento sustentável e a descarbonização, com vistas a atingir a meta do acordo de Paris em 2050.

Reitera-se que a Reforma Tributária adotou, como uma de suas premissas básicas, a melhoria da produtividade das empresas brasileiras, eliminando diversos benefícios fiscais que têm causado distorções na alocação de recursos setoriais e geográficos. O próprio secretário extraordinário para a Reforma Tributária, Bernard Appy, enfatizou repetidas vezes que esse era um dos principais problemas a serem resolvidos pela reforma.⁶

Esse problema ainda não foi completamente solucionado, como indicado pelo secretário para a Reforma Tributária. Manter a incidência do IPI sobre setores como o de bicicletas, visando preservar a competitividade da Zona Franca de Manaus, sem estabelecer critérios mínimos para justificar essa manutenção, é reviver uma antiga distorção causada pelo sistema que tanto se buscou alterar.

A região geográfica da Zona Franca de Manaus não apresenta características necessárias para justificar a manutenção do IPI sobre o setor de bicicletas, e muito menos contribuiria para aumentar a produtividade deste setor, visto que essa medida onera cerca de 82% de toda a produção de bicicletas no país. Esta situação não apenas prejudica a produção de um bem que promove a saúde e o meio ambiente, mas também vai contra os objetivos de descarbonização.

É importante prever, portanto, que a manutenção do IPI não excepcione a produção, a comercialização ou a importação de bens de mobilidade urbana, por meio de propulsão humana e que, por sua natureza, não geram emissões de gases de efeito estufa.

Nesse contexto, a Aliança Bike manifesta seu interesse em colaborar com os membros do Grupo de Trabalho nº 10, oferecendo informações adicionais conforme necessário. Preferencialmente, estamos dispostos a participar das reuniões do grupo, contribuindo para os debates sobre o tratamento tributário adequado das operações que possam ser sujeitas ao IPI.

Atenciosamente,



DANIEL GUTH
Diretor Executivo
Associação Brasileira do Setor de Bicicletas



RODRIGO COELHO
Presidente do Conselho Deliberativo
Associação Brasileira do Setor de Bicicletas

⁶ Entrevista ao Jornal Valor Econômico, 22/12/23: Temos três categorias de distorções econômicas provocadas pelo sistema atual. A primeira delas é a complexidade, o custo que ela acarreta para as empresas e o impacto que tem na litigiosidade. Perto do que temos hoje, o grosso da complexidade está sendo resolvido. Segundo o efeito da cumulatividade, que é a oneração dos investimentos e a perda de competitividade da produção nacional. Isso foi 100% corrigido. **O terceiro são as distorções na forma de organização da produção. Também foi 100% resolvido. Problemas como escolher um método produtivo menos eficiente ou escolher a localização geográfica em função da tributação não vão existir no novo modelo.** <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/12/22/reforma-tributaria-podia-ampliar-simplificacao-mas-e-muito-melhor-que-modelo-atual-diz-appy.ghtml>