



Série Tributação & Desenvolvimento

fipe

Fundação Instituto de
Pesquisas Econômicas



**Eurico Marcos Diniz de Santi
Lucilene Silva Prado
Maria Helena Zockun
(Coordenadores)**

**IPI E
VALOR TRIBUTÁVEL
MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA
LEGISLAÇÃO ABSTRATA
E PRÁTICA**

fipe
Fundação Instituto de
Pesquisas Econômicas



**Eurico Marcos Diniz de Santi
Lucilene Silva Prado
Maria Helena Zockun
(Coordenadores)**

**IPI E
VALOR TRIBUTÁVEL
MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA
LEGISLAÇÃO ABSTRATA
E PRÁTICA**

**Max
Limonad
1944-2018**

**VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO E IMPOSTO SOBRE PRODUTOS
INDUSTRIALIZADOS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA
LEGISLAÇÃO ABSTRATA E PRÁTICA**

Edição Editora Max Limonad

Versão Papel

Para adquirir acesse:

www.livrariamaxlimonad.com.br

Copyright: Autores

Copyright da presente edição: Editora Max Limonad

[Editora Max Limonad](#)

Capa: Equipe de produção Max Limonad, em homenagem a capa
clássica da Éditions Gallimard

ISBN : 978-85-7549-166-9

Conforme a Lei 9.610/98, é proibida a reprodução total e
parcial ou divulgação comercial, por qualquer meio, físico ou
eletrônico sem a autorização prévia e expressa da editora.

2019

Autores

Eurico Marcos Diniz de Santi

Leonardo Coviello Regazzini

Lina Santin Cooke

Lucilene Silva Prado

Maria Helena Zockun

Milene Simone Tessarin

Oziel Estevão

Paulo César Morceiro

Sandra Cristina Palheta



ÍNDICE

PREFÁCIO	17
-----------------------	-----------

CAPÍTULO 1: HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO IPI NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO	21
--	-----------

INTRODUÇÃO	23
-------------------------	-----------

I. CRITÉRIOS PARA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	24
---	-----------

II. INTRODUÇÃO AO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO IPI NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO	25
--	-----------

1. LINHA DO TEMPO: EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA DO IPI	26
--	----

2. TABELA ANALÍTICA: PRINCIPAIS MARCOS E ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E INTERPRETATIVAS	26
---	----

III. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO	28
--	-----------

III.1 LEI Nº 4.502/64 E INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE CONSUMO (“IC”)	28
--	----

III.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 18/65: REFORMA TRIBUTÁRIA E MUDANÇA DO “IC” PARA “IPI”	30
--	----

III.3 LEI Nº 5.172/1966: CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL	32
--	----

III.4 DECRETO Nº 34/1966: ALTERAÇÕES NA LEI Nº 4.502/64	32
--	----

III.5 DECRETO Nº 61.514/1967 – REGULAMENTO DO IPI (“RIPI/1967”)	33
--	----

III.6 PARECER NORMATIVO CST Nº 89 DE 1970 – PN CST 89/70	37
III.7 DECRETOS-LEI Nºs 1.154/71 E 1.199/1971	38
III.8 DECRETO Nº 70.162/1972 (RIPI/1972)	39
III.9 DECRETO-LEI Nº 1.593/77	42
III.10 DECRETO Nº 83.263/1979 – RIPI/1979	43
III.11 PARECER NORMATIVO CST Nº 44/81 – PN CST 44/81	45
III.12 ATO DECLARATÓRIO NORMATIVO Nº 5 DE 1982 – ADN CST 5/82	46
III.13 DECRETO Nº 87.981/1982 – RIPI/1982	47
III.14 DECRETO-LEI Nº 2.470/88	48
III.15 LEI Nº 7.798/1989 (CONVERSÃO DA MPV Nº 69 DE 1989)	49
III.16 INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 87/89 – IN 87/89	50
III.17 DECRETO Nº 1.217/1994	51
III.18 DECRETO Nº 2.637/1998 – RIPI/1998	51
III.19 DECRETO Nº 4.544/2002 – RIPI/2002	52
III.20 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42/2003 – DESONERAÇÃO DO IPI SOBRE BENS DE CAPITAIS	52
III.21 DECRETO Nº 7.212/2010 – RIPI/2010 (REGULAMENTO VIGENTE)	54
III.22 DECRETO Nº 8.393/2015	56
 IV. SOLUÇÕES DE CONSULTAS DA RECEITA FEDERAL	 56
IV.1 SOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 55/2001 – SSRF/10ª RF/DISIT	57
IV.2 SOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 97/2008 – SRRF/6ª RF/DISIT	58
IV.3 SOLUÇÃO DE CONSULTA INTERNA COSIT Nº 8/2012 – SCI 8/2012	60
 V. CONCLUSÃO	 61
 CAPÍTULO 2: LEGALIDADE CONCRETA DOS CONCEITOS DE PRAÇA E APLICAÇÃO DO VTM	 63

I. CRITÉRIOS E METODOLOGIAS PARA ANÁLISE DA LEGALIDADE CONCRETA E IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	65
I.1 QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DOS CONCEITOS DE PRAÇA EXTRAÍDOS DA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA	67
I.2 QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DOS CONCEITOS PARA APLICAÇÃO DO VTM EXTRAÍDOS DA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA	68
II. CONCEITO DE PRAÇA	69
II.1 RESILIÊNCIA DO CONCEITO DE PRAÇA NA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA (CARF)	69
II.2 ESTABILIDADE DO CONCEITO DE PRAÇA NA JURISPRUDÊNCIA JUDICIAL	69
III. CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DO VTM	75
III.1 RESILIÊNCIA DOS CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DO VTM CONFORME JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA (CARF)	75
III.2 TABELA 1: JULGAMENTOS SOBRE OS MÉTODOS DE APLICAÇÃO DO VTM	77
III.3 TABELA 2: JULGAMENTOS ESPECÍFICOS DE CASOS AUTUADOS PELO MÉTODO DO ARBITRAMENTO DO VTM	81
IV. RELAÇÃO ENTRE O CONCEITO DE PRAÇA E CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DO VTM NA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA	82
V. ANÁLISE DOS AUTOS DE INFRAÇÃO: CONCEITOS DE PRAÇA E CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DO VTM	86
VI. CONCLUSÃO	88
CAPÍTULO 3: DO CONTEXTO ECONÔMICO	91
1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO	93

2. A PARTICIPAÇÃO DOS TRÊS SETORES NO CURSO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: PADRÃO DE MUDANÇA ESTRUTURAL OBSERVADO	94
3. TEORIA DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO	99
3.1 TIPOS DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO	101
3.2 CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E EFEITOS ECONÔMICOS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO	103
3.3 IMPORTÂNCIA DOS SERVIÇOS MODERNOS NO PERÍODO ATUAL	106
4. FONTES DAS INFORMAÇÕES E TRATAMENTO DOS DADOS	110
4.1 FONTES DAS INFORMAÇÕES	110
4.2 TRATAMENTO DOS DADOS	111
4.3 AMOSTRA DE PAÍSES	114
5. A DESINDUSTRIALIZAÇÃO É UMA TENDÊNCIA MUNDIAL?	116
6. O BRASIL SEGUE O PADRÃO ESPERADO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO?	125
7. DRIVERS E ACELERADORES DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NAS ÚLTIMAS DÉCADAS	135
8. ESPECIALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL	145
9. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI	147
9.1 ASPECTOS GERAIS E ECONÔMICOS DO IPI	148
9.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ARRECADAÇÃO DE IPI	149
9.3 QUADRO COMPARATIVO COM DEMAIS TRIBUTOS INDIRETOS	152
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS	160

11. ANEXOS	162
11.1 ANEXO 1: ESTRUTURA DA CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS (CNAE) 2.0: CÓDIGOS E DENOMINAÇÕES	162
11.2 ANEXO 2: TABELA DE ALÍQUOTAS EFETIVAS DE IPI, ICMS E DEMAIS TRIBUTOS INDIRETOS POR PRODUTO EM 2014	165
CAPÍTULO 4: RESUMO	171

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Indústria de Transformação Brasileira (% do PIB), a Preços Básicos e Correntes, 1947-2016, Série Original	112
Gráfico 2: Indústria de Transformação Brasileira (% do PIB), a Preços Básicos e Correntes, 1947-2016, Série Corrigida	113
Gráfico 3: Manufatura Mundial (% no PIB), 1970 a 2015	117
Gráfico 4: Manufatura (% no PIB) do “Mundo sem China”, 1970 a 2015	118
Gráfico 5: Indústria de Transformação (% no PIB), 1970 a 2015: Países Desenvolvidos	120
Gráfico 6: Indústria de Transformação (% no PIB), 1970 a 2015: Países em Desenvolvimento	123
Gráfico 7: Participação da Indústria de Transformação no PIB X Evolução da Renda Per Capita no Período de 1950 a 2015: Brasil e Estados Unidos	128
Gráfico 8: Participação da Indústria de Transformação no PIB x Evolução da Renda Per Capita no Período 1970 a 2015: Maiores Líderes Industriais Desenvolvidos e Brasil	130
Gráfico 9: Participação da Indústria de Transformação no PIB x Evolução da Renda Per Capita no Período 1970 a 2015: Outros Líderes Industriais Desenvolvidos e Brasil	131
Gráfico 10: Participação da Indústria de Transformação no PIB x Evolução da Renda Per Capita no Período 1970 a 2015: Líderes Industriais em Desenvolvimento	133
Gráfico 11: Participação da Indústria de Transformação no PIB x Evolução da Renda Per Capita no Período 1970 a 2015: Outros Líderes Industriais em Desenvolvimento	133

Gráfico 12: Evolução dos Índices de Preços para os Estados Unidos, 1947-2015	137
Gráfico 13: Arrecadação Mensal de Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI (em R\$ de Agosto de 2017)	149
Gráfico 14: Arrecadação Mensal IPI – Desonerações de 2009 (em R\$ de Agosto de 2017)	150
Gráfico 15: Arrecadação Anual de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (em R\$ de Agosto de 2017)	151
Gráfico 16: Arrecadação Anual de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (em % do PIB)	152
Gráfico 17: Evolução da Arrecadação de Tributos Indiretos Seleccionados, 1970 – 1993, Quinquênios (em % do PIB)	153
Gráfico 18: Evolução da Arrecadação de Tributos Indiretos Seleccionados, 1980 – 2002 (em % do PIB)	154
Gráfico 19: Evolução da Arrecadação de Tributos Indiretos Seleccionados, 1980 – 2002 (em % da Receita Tributária do Setor Público)	155
Gráfico 20: Arrecadação de Tributos Indiretos Seleccionados, 1990 – 2017 (em % do PIB)	156
Gráfico 21: Evolução da Arrecadação de Tributos Indiretos Seleccionados, 1970 – 2017 (em % do PIB) 70 Gráfico 22: Arrecadação de Tributos Indiretos Seleccionados, 1990 – 2017 (em R\$ de Agosto de 2017)	157

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Padrão de Mudança Estrutural Através dos Três Setores	95
Figura 2: Manufatura (em % do PIB) como Função da Renda (PIB Per Capita em Paridade Poder de Compra)	126
Figura 3: Atividades da Cadeia de Valor de um Produto Industrial	139
Figura 4: Análise da Rentabilidade Comparativa entre o Índice Guggenheim Spin-Off (CSD) e Standard & Poor 500 (S&P500) de 2012 a Outubro de 2014	146

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Países Líderes Manufatureiros em 2015 (em US\$ de 2015)	114
Tabela 2: Arrecadação dos Principais Tributos Indiretos Incidentes Sobre o Setor Industrial Brasileiro, entre 1990 e 2017 (em % do PIB)	155

REFERÊNCIAS	177
-------------------	-----



PREFÁCIO

Vivemos tempos em que expectativas, projeções e até certos mitos viram verdades irrefutáveis e inquestionáveis.

Em todas as áreas do conhecimento somos surpreendidos com tendências transformadoras que parecem reinventar o universo a cada momento.

Algumas das tendências mais debatidas nessa década são a desindustrialização e a desmaterialização da economia. Os debates sobre as novas tendências quase nos convidam a viver as experiências que o escritor russo Isaac Asimov, responsável por alguns dos principais títulos de ficção científica da década de 50, nos traz em seu grandioso livro “Eu, Robô” que reúne contos sobre a evolução dos robôs no decorrer do tempo, desde a apresentação de pequenos seres robóticos até a dominação das máquinas, que resultam em um futuro complicado para a raça humana.

Sem nenhum desprezo a esse novo mundo e com muito senso de realidade, é perceptível a rápida mudança nas formas de consumo, no modo de organizar oferta e demanda, nas necessidades dos consumidores e como essa mudança transformou as indústrias.

Mas estamos longe de uma completa desmaterialização e da tão comentada desindustrialização quando examinamos atentamente os dados sobre crescimento da produção. Em 2017 a produção mundial de aço em relação ao ano de 2016 cresceu 5,4%(i), em 2015 existiam mais de 7 bilhões de celulares ativos no mundo sendo que 3,2 bilhões de pessoas

(i) <http://www.asiametals.com.br/pt/2018/02/07/producao-mundial-de-aco-bruto-dez-2017/>.

acessavam a internet(ii), 97,3 milhões de veículos foram produzidos em 2017, representando um crescimento de 2,4% em relação a 2016(iii). Na série histórica mais ampliada observamos que a produção global de alumínio cresceu de 1,5 milhões de toneladas em 1950 para 20 milhões de toneladas em 1996(iv).

O fato que a mim parece mais verossímil é de que a produção e o consumo de bens continuarão a crescer porque muitos desses bens são as condições de acesso a serviços e utilidades. Inegável a necessidade de um smartphone ou equipamento semelhante para que se possa ouvir músicas e assistir filmes por meio de streaming(v).

Não menos verdade que os sistemas tributários em ambientes complexos e de frequentes transformações precisam ser continuamente revisados para delimitar com maior assertividade as riquezas geradas e distribuídas, sob pena de contínua erosão de base tributável. Mesmo os sistemas tributários mais modernos e dotados de simplicidade, equidade, neutralidade e transparência não devem escapar ao escrutínio permanente porque é na certeza sobre o óbvio que frequentemente nós perdemos e cometemos os maiores equívocos.

Tomados pelo pensamento linear e sistêmico na visão de Humberto Mariotti(vi) produzimos no Brasil instituições responsáveis pela arrecadação tributária preocupadas em não perder o foco da receita mensal para fazer frente aos crescentes e urgentes gastos públicos, em usar sempre as melhores práticas de gestão, aprisionados em uma realidade repetitiva, preocupados em eliminar totalmente os erros e as incertezas e certos que estão no absoluto controle dos resultados.

(ii) <https://blog.fabricadeaplicativos.com.br/inovacaoetecnologia/o-mundo-mobile/>

(iii) http://autodata.com.br/noticias_interna.php?id=26351

(iv) <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/viewFile/9650/8486>

(v) Streaming significa vídeo a pedido, serviço que, a partir de um servidor central, permite selecionar obras audiovisuais para visualização num ecrã à distância, através de fluxo contínuo e/ou descarregamento.

(vi) in *Pensando Diferente Para Lidar com a Complexidade, a Incerteza e a Ilusão*, Humberto Mariotti, Editora Atlas, 2010.

O pensamento linear e sistêmico contribui para que o modelo tributário brasileiro esteja cada vez mais divorciado das novas formas de produção e dos novos padrões de consumo, impede a compreensão pelos formuladores das políticas de arrecadação de que a parcela dos custos industriais perdeu participação relativa nos custos totais e tornou os tributos pouco eficientes para alcançar as riquezas geradas.

Presos no passado e isolados do restante do mundo desenvolvido, mantemos até hoje no Brasil o ultrapassado Imposto sobre Produtos Industrializados (“IPI”) que, em razão das limitações constitucionais e legais, só alcança uma pequena parcela do valor de um bem comercializado. Isso porque sua incidência está restrita aquelas etapas de circulação física e/ou econômica que ocorrem ao longo das etapas de industrialização.

Não precisamos de um grande esforço matemático para compreender que a queda relativa dos custos de produção de um bem levam à queda de arrecadação do tributo que incide nas etapas de industrialização e deslocam a arrecadação para os tributos que incidem sobre serviços ou comercialização. No caso brasileiro o ISS que alcança serviços logísticos, essenciais para os novos formatos de consumo num país com inúmeros desafios de infraestrutura e para o ICMS que alcança a comercialização dos bens após a etapa industrial até a entrega ao consumidor final. Isso tudo porque estamos distantes de um imposto sobre valor agregado que contribua efetivamente para o desenvolvimento econômico do Brasil. Mas esse é um tema para outro momento porque nos exige compreender as forças que nos impedem de atingir a modernidade e as razões de uma quase auto-sabotagem destrutiva.

A forma encontrada para superar as perdas de arrecadação do IPI são aquelas que Nilton Bonder chama de “os curtos caminhos longos”(vii). São os milionários autos de infração, desprovidos de fundamentos, que pretendem a partir da lente míope do auditor fiscal reconstruir a realidade fática ou reinterpretar a norma jurídica que não se altera desde

(vii) in A Alma Imoral, Nilton Bonder, Editora Rocco, 1998.

1964. Autos de infração que criaram litígios tributários quase eternos, sem previsão de conclusão e que sufocam as empresas num ambiente de insegurança jurídica destruidor, perverso, responsável por desencorajar investimentos em pesquisa, em novos meios de produção e distribuição e no desenvolvimento de produtos mais modernos, funcionais e que atendam às expectativas exigentes do consumidor.

Essa realidade é demonstrada nesta obra pelos autores com clareza invejável, precisão cirúrgica nos dados e narrativa simples, objetiva mas eficiente para revelar um problema sério que vive a indústria brasileira no seu movimento diário de heroica sobrevivência.

O livro nos convida a exercitar o pensamento mais eficiente para compreender as complexidades desse novo ambiente de oferta e demanda e a urgente mudança na tributação sobre o consumo, alternando entre as visões focadas (reducionistas) e periféricas (ampliadas), considerando as práticas segundo os contextos e realidades mutantes de forma a reduzir erros e incertezas, entendendo que não se tem o controle dos resultados mas a possibilidade de atingi-los de forma mais eficiente, integrada e harmônica, preservando a arrecadação necessária à promoção do bem estar social e ao mesmo tempo permitindo o desenvolvimento econômico.

Espero em breve ver os frutos desses trabalhos na redução da insegurança jurídica e no aumento dos investimentos, dos postos de trabalho, da renda e da arrecadação tributária.

Lucilene Silva Prado

Capítulo 1

Histórico e Evolução da Legislação do IPI no Contexto do Desenvolvimento Econômico Brasileiro



INTRODUÇÃO

O objeto em estudo é o Imposto sobre Produtos Industrializados (“IPI”), desde sua instituição no Brasil, como Imposto sobre o Consumo (“IC”), até os dias atuais. Partindo do histórico legislativo geral e abstrato, será apresentada a evolução da legalidade concreta, com foco na definição da base de cálculo e nos critérios para determinação do Valor Tributável Mínimo (“VTM”) ao longo dos últimos 50 (cinquenta) anos, passando para análise sistemática das autuações lavradas pela Receita Federal do Brasil e decisões proferidas pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (“Carf”).

A análise evolutiva da legislação e sua aplicação ao longo dos anos terá enfoque na definição da base de cálculo do IPI, com especial destaque para as operações entre empresas interdependentes e critérios para aplicação do VTM, sob perspectiva macro e microeconômica, pretendendo-se traçar um paralelo entre os dados da arrecadação e as transformações da atividade industrial brasileira, em razão da mudança de perfil produtivo das empresas e da segregação de suas atividades pelo princípio da especialidade, em busca de maior eficiência e produtividade.

O estudo engloba a elaboração e apresentação de 4 (quatro) capítulos, com as seguintes abordagens:

Capítulo 1: Histórico e Evolução da Legislação do IPI no Contexto do Desenvolvimento Econômico Brasileiro;

Capítulo 2: Análise da Legalidade Concreta do Conceito de Praça e Critérios de Aplicação do VTM;

Capítulo 3: Visão Macroeconômica e Microeconômica do Processo de Desindustrialização e Implicação na Política Tributária e Tributação do IPI; e

Capítulo 4: Conclusões.

I. CRITÉRIOS PARA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A análise da legislação abstrata será contextualizada sob os aspectos políticos, econômicos e jurídicos do imposto, em conformidade com os princípios constitucionais e pressupostos normativos delineados nas leis, decretos, regulamentos e atos normativos, em harmonia com as regras do Sistema Tributário nacional.

A legislação do IPI será explorada desde o seu nascedouro até o Regulamento vigente, a fim de demonstrar que a hipótese de incidência se mantém hígida e inalterada em todo o seu histórico, conforme disposto nos artigos 46 e 47 do Código Tributário Nacional (“CTN”) que (A) define como fato gerador do IPI (i) o desembaraço; (ii) a saída do estabelecimento industrial; e (iii) a arrematação dos produtos industrializados; e (B) estabelece como base de cálculo o (i) valor da operação; e, na falta deste, (ii) o preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente.

A etapa pós-industrialização – de distribuição, logística e revenda – está fora do campo de incidência do IPI e não foi abrangida pela legislação. Contudo, justamente em razão desta estratégia de segregação das atividades empresariais que o legislador tributário criou regra antielisiva específica, estabelecendo margem mínima de valor tributável (Valor Tributável Mínimo – “VTM”) aplicável quando o produto for destinado a outro estabelecimento do próprio remetente ou com o qual mantenha relação de interdependência, com o fim determinado de evitar a manipulação artificial da base de cálculo do IPI.

Observa-se que a legislação relativa ao VTM se manteve praticamente inalterada nos últimos 50 (cinquenta) anos. Identificam-se 03 (três) regras básicas para a aplicação do VTM, quais sejam:

I - VTM com base no **preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente** (indústria): aplicável na hipótese de existir dois ou mais atacadistas do mesmo produto localizados na praça do remetente, apura-se o preço corrente no

mercado pelo cálculo da **média ponderada de preços** praticados pelas empresas atacadistas da localidade;

II - VTM com base no **custo do produto**, acrescido das **margens de lucro normal** da empresa fabricante: na hipótese de inexistência de mercado atacadista na praça do remetente, apura-se os custos de produção, acrescidos das despesas e margem de lucro normal; e

III - VTM com base no **arbitramento** da autoridade fiscal: aplicável quando forem omissos ou não merecerem fé os documentos expedidos pelas partes ou, tratando-se de operação a título gratuito, quando inexistir ou for de difícil apuração o valor previsto.

Em diversos momentos da análise, fica clara a intenção e tentativa do aplicador e intérprete da norma de alargar a base de cálculo do IPI, seja em razão da aplicação da regra de equiparação do estabelecimento atacadista ao industrial, seja pela mudança dos critérios de interpretação da lei pela Receita Federal do Brasil, que introduziu novos conceitos para “praça” e novos critérios para aplicação do VTM não previstos na legislação.

É o que se passa a explorar.

II. INTRODUÇÃO AO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO IPI NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

O Imposto sobre Produtos Industrializados (“IPI”), de competência da União, está previsto no art. 153, IV, da Constituição Federal de 1988 (“CF/88”), artigos 46 a 51 do Código Tributário Nacional e atualmente regulamentado pelo Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010 (Regulamento do IPI vigente – “Ripi/2010”).

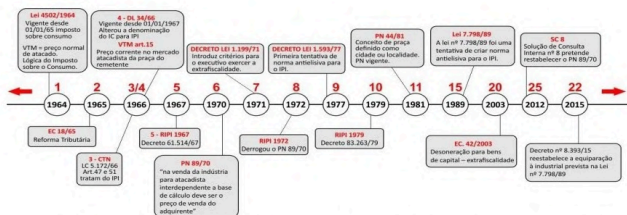
O IPI é um imposto seletivo, em função da essencialidade do produto e tem como uma das suas principais funções a extrafiscalidade. É atribuição do Poder Executivo estabelecer as alíquotas do IPI, podendo, inclusive, reduzi-las à

zero como medida de incentivo e fomento à economia, como aconteceu recentemente com os produtos da linha branca.

A legislação do IPI revela muito sobre a política econômica adotada pelas diferentes gestões do Governo Federal: a análise contextualizada pelo momento político-econômico de sua instituição ou alteração, permite uma melhor compreensão sobre os aspectos extrafiscais e arrecadatórios do referido tributo.

De forma resumida, trazemos (1) linha do tempo com destaque às principais mudanças na evolução legislativa; e (2) tabela analítica com os principais marcos e alterações legislativas do IPI, desde 1964 até os dias atuais.

1. LINHA DO TEMPO: EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA DO IPI



Observação: O histórico traz os principais eventos do IPI e podem ser encontrados pela numeração acima no relatório com os seus esclarecimentos detalhados. Os itens de nº12 (Ato declaratório normativo nº 5/1982 - adn cxt 5/1982 16); nº13 (RUP 1982 - Decreto n. 87.981/82); nº14 (Decreto-lei nº 2.470/88 17); nº16 (Instrução normativa nº 87/89 18); nº17 (Decreto nº 1.217/1994 19); nº18 (RUP 1998 - Decreto n. 2.637/98); nº19 (RUP 2000 - Decreto n. 4.544/02); nº21 (RUP 2010 - Decreto 7.232/10); nº23 (Solução de Consulta SSBF 55); nº24 (Solução de Consulta SSBF 97) não estão destacados na timeline como eventos principais, mas estão regularmente descritos no relatório. 1994: O Decreto 1217/94 revogou a equiparação à industrial que vigorou de 1989 até 1994. A equiparação à industrial foi restabelecida em maio de 2015 pelo Decreto nº 8.393/15 (21 anos depois).

2. TABELA ANALÍTICA: PRINCIPAIS MARCOS E ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E INTERPRETATIVAS

ANO	Descrição dos principais aspectos
1945	DECRETO-LEI 7.404/45: dispõe sobre o Imposto de Consumo ("IC").

ANO	Descrição dos principais aspectos
1958	LEI 3.520/58: marco inicial do Imposto sobre Consumo ("IC") sob a égide da Constituição de 1946.
1964	LEI 4.502/64 ("IC"): primeiro texto da norma antielisiva: base de cálculo do IC não pode ser inferior ao preço normal de venda por atacado a outros compradores ou destinatários ou, na sua falta, ao preço corrente no mercado atacadista do domicílio do remetente.
1965	RIC 1965: Regulamento do IC – equivalente ao Ripi. EC 18/65: Reforma tributária. Mudança do "IC" PARA "IPI". Recepção Lei 4.502/64 (art. 11, União).
1966	LEI 5.172/1966 (CTN): recepcionada como Lei Complementar. Para o IPI (art. 47, II, b) e para o ICM (art. 53, II) foi prevista norma antielisiva específica de VTM (mercado atacadista da praça do remetente). DECRETO 34/1966: dispõe sobre nova denominação do IC, altera a Lei 4.502/64, regula o IPI e altera a regra de VTM prevendo o mercado atacadista da praça do remetente como base de cálculo.
1967	DECRETO 61.514/1967 - REGULAMENTO DO IPI ("Ripi/1967"): sem correspondência na Lei 4.502/64, determinou a utilização do preço de venda do adquirente como regra do VTM (art. 21, § 8º).
1970	PARECER NORMATIVO CST 89 DE 1970: adota a ilegal interpretação do Decreto 61.514/67 ("Ripi/1967") para utilizar o preço de venda do adquirente como VTM.
1971	DECRETOS-LEI 1.154/71 E 1.199/1971: alterações relativas à extrafiscalidade.
1972	DECRETO 70.162/1972 (Ripi/1972): sem correspondência na Lei 4.502/64. Manteve a ilegal disposição do Ripi de 1967 alcançando o preço praticado pelo único adquirente (art. 23, § 6º).
1977	DECRETO-LEI 1.593/77: norma Antielisiva. Institui regra de VTM especial apenas para operações de venda com destino a comerciante autônomo para venda direta a consumidor.
1979	DECRETO 83.263/1979 (Ripi/1979): retorno à legalidade. Suprimiu as disposições que tratavam do preço do adquirente mantendo o cálculo pela média ponderada do preço do remetente.
1981	PARECER NORMATIVO CST 44/81: conceito de praça definido como cidade ou localidade. PN vigente.
1982	DECRETO Nº 87.981/1982 - Ripi/1982: sem reprodução da previsão ilegal do PN CST 89/70. ADN CST 05/82: esclarece a técnica de apuração da média ponderada para aplicação da regra do VTM relativa a mercado atacadista da praça do remetente e estabelece o conceito de produto.
1986	Declarada a ilegalidade do § 8º, art. 21 do Decreto 61.514/67 ("Ripi/1967"): TFR julga caso da Dow Corning e define que, para fins de VTM, "preço corrente do mercado atacadista da praça do remetente" não se confunde com "preço de venda do adquirente".

ANO	Descrição dos principais aspectos
1988	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: Art. 153, IV (Base de cálculo do IPI).
	DECRETO-LEI 2.470/88: tentativa de equiparação de atacadista à indústria, para incidir IPI sobre o preço praticado pelo adquirente (rejeitada pelo Ato Declaratório de 14.06.1989 do Presidente do Senado)
1989	LEI 7.798/1989 (MPV 69/1989): equiparação de comercial atacadista a industrial. IPI sobre o preço praticado pelo atacadista. Exposição de Motivos MP 69/89 reconhece que: (i) o IPI era sobre preço da operação na saída do estabelecimento industrial, não alcançando a operação seguinte; e (ii) a partir dessa proposta, “passa o tributo a ser devido também na revenda, sobre o respectivo preço”.
1994	DECRETO 1.217/1994: revogação de equiparação à industrial ao setor de cosméticos.
1998	DECRETO 2.637/1998 - Ripi/1998.
2001	SOLUÇÃO DE CONSULTA 55/2001: apuração do VTM aplicando a técnica subsidiária (custo + lucro normal).
2002	DECRETO 4.544/2002 - Ripi/2002: sem a previsão normativa prevista no PN CST 89/70.
2003	ECL 42/2003: DESONERAÇÃO DO IPI SOBRE BENS DE CAPITALIS (Extrafiscalidade).
2008	SOLUÇÃO DE CONSULTA 97/2008: técnica subsidiária de VTM quando industrial e atacadista estão em municípios (praças) diferentes.
2010	DECRETO 7.212/2010 - Ripi/2010 (VIGENTE): sem reprodução da previsão ilegal do PN CST 89/70.
2012	SOLUÇÃO DE CONSULTA INTERNA COSIT 8/2012: sem previsão legal, altera a técnica de apuração da média ponderada e vem sendo aplicada equivocadamente pelo Fisco para alcançar apenas o preço do atacadista.
2015	DECRETO 8.393/2015: restabelece a equiparação a Industrial ao setor de cosméticos.
	Lei 13241/15: dispõe sobre a incidência do IPI para o setor de bebidas.

III. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO

III.1 LEI Nº 4.502/64 E INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE CONSUMO (“IC”)

A Lei nº 4.502/64 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro, sob a égide da Constituição Federal de 1946, o

Imposto sobre Consumo (“IC”) incidente sobre produtos industrializados ou importados. Essa Lei teve grande importância na determinação das regras básicas do IC, aplicadas até os dias atuais ao IPI.

O Governo Militar, representado pelo então Presidente Castelo Branco, buscava a retomada e aceleração do crescimento econômico e industrial brasileiro, diante do declínio ocorrido no período anterior, marcado por grave crise institucional em razão da renúncia do Presidente Jânio Quadros. Para tanto, aplicou medidas legislativas para incrementar o desenvolvimento industrial e ao mesmo tempo instituir o IC visando garantir arrecadação.

A Lei nº 4.502/64 foi uma dessas medidas. Regulamentada pelo Decreto nº 56.751/65, teve origem no Projeto de Lei nº 2.360/64¹, cuja mensagem de encaminhamento nº 496- 64 do Presidente, informava que seu objetivo era reduzir a regressividade do tributo, autorizar reduções na alíquota, ampliar isenções, elevar a alíquota para produtos menos essenciais tornando o imposto mais progressivo, prever o direito de crédito, dentre outros.

O Artigo 15 da Lei nº 4.502/64 foi pioneira ao trazer a norma antielisiva, dispondo sobre o valor tributável mínimo (“VTM”) a ser observado nas operações realizadas entre estabelecimentos interdependentes² e calculado conforme

1. O Projeto de Lei nº 2.360/64 foi vetado parcialmente (MSG 718 – A), conforme razões do veto publicada no DCN1 12.03.65.

2. Art. 42. Para os efeitos desta lei, considera-se existir relação de interdependência entre duas firmas:

I - Quando uma delas, por si, seus sócios ou acionistas e respectivos cônjuges e filhos menores, for titular de mais de 50% (cinquenta por cento) do capital da outra;

II - Quando, de ambas, uma mesma pessoa fizer parte, na qualidade de diretor ou de sócio que exerçam funções de gerência, ainda que essas funções sejam exercidas sob outra denominação;

III - Quando uma delas tiver vendido ou consignado à outra, no ano anterior, mais de 20% (vinte por cento) no caso de distribuição com exclusividade em determinada área do território nacional, e mais de 50% (cinquenta por cento), nos demais casos, do volume das vendas dos produtos tributados de sua fabricação, importação ou arrematação.

preço normal de venda por atacado a outros compradores ou destinatários, ou na sua falta, ao preço corrente no mercado atacadista do domicílio do remetente:

“Art. 15. o valor tributável não poderá ser inferior:

I - ao preço normal de venda por atacado a outros compradores ou destinatários, ou na sua falta, ao preço corrente no mercado atacadista do domicílio do remetente, quando o produto fôr remetido, para revenda, a estabelecimento de terceiro, com o qual o contribuinte tenha relações de interdependência (art. 42);

II - a 70% (setenta por cento) do preço de venda aos consumidores, não inferior ao previsto no inciso anterior:

a) quando o produto fôr remetido a outro estabelecimento do mesmo contribuinte, o qual opere exclusivamente na venda a varejo;

b) quando o produto fôr vendido a varejo pelo próprio estabelecimento produtor”.

III.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 18/65: REFORMA TRIBUTÁRIA E MUDANÇA DO “IC” PARA “IPI”

A Emenda Constitucional (“EC 18/65”) foi publicada em 01.12.1965, logo após a publicação da Lei nº 4.502/64, estabelecendo a reforma tributária nacional e renomeando o antigo “Imposto sobre Consumo” como “Imposto sobre Produtos Industrializados”.

Parágrafo único. Considera-se ainda haver interdependência entre duas firmas, com relação a determinado produto:

I - Quando uma delas for a única adquirente, por qualquer forma ou título inclusive por padronagem, marca ou tipo de um ou de mais de um dos produtos, industrializados, importados ou arrematados pela outra;

II - Quando uma delas vender à outra produto tributado de sua fabricação, importação, ou arrematação, mediante contrato de comissão, participação e ajustes semelhantes.

O esboço da reforma tributária se iniciou na década de 50, com Rubens Gomes de Souza, sendo posteriormente revisada por Gilberto de Ulhôa Canto, Tito Rezende e Carlos Rocha Guimarães. A Proposição originária da EC 18/65 foi elaborada pelo Professor e Advogado Gilberto de Ulhôa Canto sob o princípio do Federalismo, no Governo do Presidente Castello Branco, visando sistematizar as normas tributárias e trazer regras de repartição de receitas dos impostos da União para os Estados e Municípios, de modo a centralizar a distribuição dos recursos arrecadados pela União, bem como para substituir fatos geradores representados por atos jurídicos por fatos de natureza econômica que pudessem medir a capacidade contributiva, tais como renda, consumo e patrimônio.

Em mensagem ao Congresso, Ulhôa Canto fez sérias críticas à forma do federalismo brasileiro e sua complexidade pelo número de Municípios e poder discricionário dos Estados, gerando desarmonia de normas e havendo necessidade de sistematizá-las. Com a EC 18/65 sustentou que “o Brasil passa, nesta CF 1946, a explorar a tributação interna, com foco no processo de industrialização no país; o imposto de consumo é responsável por 40% da receita tributária da União em 1946, mas em 1944 o IR alcançou mais de 40% da arrecadação sobre o imposto de consumo que representava 30% da arrecadação”.

Foram instituídos 15 impostos para o Sistema Tributário Nacional, que “se apoiava principalmente em dois impostos federais”, um imposto de renda progressivo e um imposto seletivo sobre o consumo de produtos industrializados (IPI), e em um imposto estadual de consumo, que era cobrado no momento da circulação, tendo como fato gerador a saída das mercadorias do estabelecimento industrial, comercial ou produtor. Do “IPI era destinado um percentual para os fundos de participação dos Estados e dos Municípios”.

III.3 LEI Nº 5.172/1966: CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

O CTN surge na sequência da EC 18/65, diante da necessidade unificar, sistematizar e estruturar as regras sobre tributos no Brasil, estabelecendo-se um sistema tributário único e nacional codificado, pois até então, os tributos eram regidos por leis esparsas e específicas para cada um.

Na ocasião da promulgação do CTN, houve uma tentativa frustrada de estabelecer para o IPI a regra de VTM aplicável ao antigo ICM, conforme previsto pela redação original do artigo 53, inciso II do CTN³, posteriormente revogado pelo Decreto-lei nº 406, de 1968. A redação final aprovada para o CTN, não dispôs sobre o VTM.

III.4 DECRETO Nº 34/1966: ALTERAÇÕES NA LEI Nº 4.502/64

O Decreto nº 34/1966 fez importantes alterações na Lei nº 4.502/64, mudando (i) a denominação de “Imposto de Consumo” para “Imposto sobre Produtos Industrializados” para adequar-se ao novo nome trazido pela EC 18/65; (ii) classificando os produtos em conformidade com o Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas e a nova Tabela de alíquotas do imposto; e (iii) trazendo as seguintes alterações no que diz respeito ao VTM:

Alteração 5ª – O inciso I do artigo 15 passa a vigorar com a seguinte redação:

“I - ao preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente, quando o produto for remetido a outro estabelecimento da mesma pessoa jurídica ou a estabelecimento de terceiro incluído no artigo 42 e seu parágrafo único”;

3. “Art. 53. A base de cálculo do imposto é: (...) II - na falta do valor a que se refere o inciso anterior, o preço corrente da mercadoria, ou sua similar, no mercado atacadista da praça do remetente”.

Alteração 6ª - Acrescente-se ao artigo 15 o seguinte:
“Parágrafo único. Nas transferências de produtos para estabelecimentos da mesma pessoa jurídica, o valor definido no inciso I deste artigo não excederá o preço de venda daquele, diminuído de percentagem, não superior a 20% (vinte por cento) fixada pelo regulamento e, ainda, das despesas de transportes e seguro”.

Com as alterações do Decreto 34/1966, o art. 15 e incisos I e II da Lei nº 4.502/1964 passaram a definir o VTM com base nos seguintes parâmetros:

I - VTM com base no preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente (Art. 15, I, conforme redação alterada pelo Decreto-Lei nº 34/66); e

II - VTM de 70% do preço de venda aos consumidores, não inferior ao previsto no inciso anterior (Art. 15, II, conforme redação original).

III.5 DECRETO Nº 61.514/1967 – REGULAMENTO DO IPI (“RIPI/1967”)

Em 12.10.1967 foi promulgado o Decreto nº 61.514/1967, trazendo o novo Regulamento do IPI (“Ri-pi/1967”), pelo Presidente Costa e Silva, que tomou posse em 1967 e pode aproveitar das reformas tributária implementadas pelo governo anterior, que buscavam arrecadação crescente e redução relativa dos gastos de custeio, com consequente redução do déficit público.

Na área econômica o Ministro Delfim Neto, buscava redução da inflação e retomada do crescimento econômico, intensificando medidas destinadas ao desenvolvimento industrial, entre elas a ampliação de 30 para 45 dias no prazo para recolhimento do IPI, como forma de gerar capital de giro para as empresas. Houve ainda mudança da política macroeconômica, pela reconcentração de renda e a expansão do crédito direto ao consumidor para ampliar a demanda de bens de consumo duráveis. Esse período também foi marcado por

grandes obras públicas e incentivos à expansão do comércio exterior, estratégia que resultou em aumento da oferta de emprego e crescimento acelerado do PIB.

É dentro desse contexto que surge o Ripi/1967, estabelecendo a base de cálculo do IPI, com base no valor tributável, conforme abaixo transcrito:

“Art. 21. O valor tributável não poderá ser inferior:

I - ao **preço corrente no mercado atacadista da praça** do remetente, quando o produto for destinado a outro estabelecimento do próprio remetente ou a estabelecimento de firma com a qual mantenha relação de interdependência, ressalvado o disposto no § 9º;

II - a 70% (setenta por cento) do preço de venda ao consumidor, nem ao previsto no inciso anterior:

a) quando o produto for remetido por um a outro estabelecimento do remetente, que opere, exclusivamente, na venda a varejo;

b) quando o produto for vendido a varejo, pelo próprio estabelecimento industrial ou equiparado a industrial.

§ 1º Para efeito de aplicação do disposto neste artigo, será considerada a **média ponderada dos preços de cada produto**, vigerantes no mês anterior ao da saída do estabelecimento remetente, ou na sua falta, a correspondente ao mês imediatamente anterior àquele.

§ 2º Inexistindo os preços indicados no parágrafo anterior, será tomado por base o vigorante no mês que dentro do mesmo trimestre civil, for mais próximo daquele em que ocorreu o fato gerador e, na sua falta, o preço previsto no art. 23 e parágrafos, para arbitramento.

§ 3º Tratando-se de produtos industrializados por encomenda o valor tributável, quando exigido o imposto do estabelecimento que operar a industrialização, não poderá ser inferior ao preço normalmente cobrado, em operações semelhantes, de outros estabelecimentos que não pertençam ao executor da encomenda ou que com ele não mantenham relação de interdependência.

§ 4º No caso do inciso II, sempre que o estabelecimento varejista ou a seção de varejo, de estabelecimento industrial ou equiparado a industrial, vender o produto por preço superior ao que haja servido à determinação do valor tributável, será este reajustamento com base no preço real da venda, apurado no resumo mensal do livro modelo 29.

§ 5º Para os efeitos do parágrafo precedente, o estabelecimento varejista comunicará ao remetente do produto, até o dia 10 de cada mês, o valor do saldo devedor ou credor que apurar, relativamente ao mês anterior, devendo as comunicações ser arquivadas em pastas especiais, tanto pelo expedidor (cópias) como pelo recebedor (originais).

§ 6º Na hipótese da alínea “b” do inciso II, o imposto será calculado sobre o preço real da venda, como se todas as operações fossem feitas por atacado, caso o estabelecimento realize vendas por grosso e a varejo e as respectivas seções não sejam inteiramente separadas entre si e da de fabrico quando houver, de modo a assegurar completa distinção e controle dos produtos vendidos ou expostos a venda, pelas duas modalidades.

§ 7º Considerar-se-ão interdependentes duas firmas:

- a) quando uma delas, por si, seus sócios ou acionistas e respectivos cônjuges e filhos menores, for titular de mais de 50% (cinquenta por cento) do capital da outra;
- b) quando, de ambas, uma mesma pessoa fizer parte, na qualidade de diretor ou sócio com funções de gerência, ainda que exercida sob outra denominação;
- c) quando uma tiver vendido ou consignado à outra, no ano anterior, mais de 20% (vinte por cento), no caso de distribuição com exclusividade em determinada área do território nacional, e mais de 50% (cinquenta por cento), nos demais casos, do volume das vendas dos produtos tributados, de sua fabricação, importação ou arrematação;
- d) quando uma delas, por qualquer forma ou título, for a única adquirente, de um ou de mais de um dos produtos industrializados, importados ou arrematados

pela outra, ainda quando a exclusividade se refira apenas a padronagem, marca ou tipo do produto;

e) quando uma vender à outra, mediante contrato de participação ou ajuste semelhante, produto tributado que tenha fabricado, importado ou arrematado.

§ 8º No caso de remessa para estabelecimento que seja o único comprador do produto, o valor tributável não poderá ser inferior ao preço de venda do adquirente, salvo se este operar, exclusivamente, na venda a varejo hipótese em que será observada a forma do inciso II e §§ 4º e 5º, deste artigo.

§ 9º Nas transferências de produtos de um para outro estabelecimento de uma mesma firma, constituirá valor tributável o correspondente a 80% (oitenta por cento) do preço de venda do destinatário, deduzidas as despesas de transporte e seguro, quando o valor tributável definido no inciso I exceder este limite”.

“Art. 23. Ressalvada a avaliação contraditória, na forma dos §§ 1º e 3º do art. 190, o **fisco poderá arbitrar o valor tributável** ou qualquer dos seus elementos, nos termos dos arts. 20 e 21, quando forem omisso ou não merecerem fé os documentos expedidos pelas partes ou, tratando-se de operação a título gratuito, quando inexistir ou for de difícil apuração o valor previsto no artigo anterior”.

Observa-se que, mesmo sem mudança legislativa que o respaldasse, o Ripi/1967 estabeleceu nova base de cálculo do IPI, dispondo que na hipótese de exclusivo comprador dos produtos, o VTM deve ser calculado com base no preço do adquirente⁴.

Sintetizando os artigos acima, o RIPI/1967 traz os seguintes critérios para cálculo do VTM:

I - VTM com base na média ponderada do preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente (art. 21, I e § 1º);

4. Conforme veremos mais adiante na evolução histórica e cronológica da legislação, este artigo foi declarado inconstitucional pelo antigo Tribunal Fiscal de Recursos.

II - VTM com base no preço de venda do adquirente, no caso de remessa para estabelecimento que seja o único comprador do produto (art. 21, § 8º);

III - VTM com base no arbitramento do fisco (art. 23, caput).

O Ripi/1967 traz também a definição do conceito de interdependentes (art. 21, § 7º).

III.6 PARECER NORMATIVO CST Nº 89 DE 1970 – PN CST 89/70

O Parecer Normativo CST nº 89 de 70 (“PN CST 89/70”) estabeleceu que na remessa para estabelecimento interdependente, o VTM não poderá ser inferior ao **preço de vendas para os demais adquirentes não interdependentes**. Observe-se:

“Produto destinado a estabelecimento de firma interdependente: o valor tributável não poderá ser inferior ao preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente (Ripi, art. 21 inciso I).

Estabelecimento que vende seus produtos a terceiros atacadistas e, além destes, para uma empresa, também atacadista, com a qual mantém relação de interdependência.

Neste último caso o valor tributável “não poderá ser inferior ao preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente, conforme dispõe o inciso I do art. 21 do Decreto 61.514/67”.

O “preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente” é, evidentemente, o preço de venda por atacado feita pelo mencionado estabelecimento, a terceiros, não interdependentes.

Na falta de outros adquirentes, ou melhor, na remessa para estabelecimento que seja o único comprador do produto (firma interdependente), o valor tributável não poderá ser inferior ao preço de vendas dos adquirentes, salvo se este operar, exclusivamente na venda a varejo, devendo, neste caso, ser

observado o disposto no inciso II e §§ 4º e 5º do art. 21 do Ripi”.

O PN CST 89/70 tem sido usado de forma indevida pela Fiscalização, ainda nos dias atuais, para justificar diversas autuações.

A norma que embasou o entendimento do PN CST 89/70 é o artigo 21, § 8º do Ripi/1967, replicada pelo artigo 23, § 6º do Ripi/1972 e revogada pelo Ripi/1979, que não trouxe em suas disposições previsão de utilização do **preço praticado pelos demais adquirentes não interdependentes** como critério de cálculo de VTM, mas apenas o preço do remetente.

Nenhuma outra norma dá respaldo à interpretação veiculada pelo PN CST 89/70: com exceção do artigo 21, § 8º do Ripi/1967 e artigo 23, § 6º do Ripi/1972 (ambos já revogados pelo Ripi/1979 que lhes sucedeu) não há na legislação do IPI qualquer menção ou possibilidade de cálculo do VTM com base no preço praticado pelos demais adquirentes não interdependentes.

III.7 DECRETOS-LEI Nºs 1.154/71 E 1.199/1971

O Decreto-Lei 1.154/71, de 11/03/1971, veio atender a necessidade de padronizar a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (“NBM”) de acordo com a Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas, estabelecer alíquotas específicas de IPI para os produtos classificados na nova NBM, fixar hipóteses de produtos não tributados (“NT”) e esclarecer as condições para alterar a alíquota e base de cálculo do IPI.

O Decreto-Lei nº 1.199 de 27.12.1971 alterou a tabela da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias e da Tarifa Aduaneira do Brasil e introduziu critérios para o Poder Executivo exercer a extrafiscalidade, tratando da limitação da majoração do IPI e da possibilidade de estabelecer valor tributável mínimo, nos seguintes termos:

“Art. 1º A Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM) e a Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), estabelecidas pelo **Decreto-lei nº 1.154, de 1 de março de 1971**, com suas modificações posteriores, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Alteração 1ª - Ficam criados e incluídos nos capítulos correspondentes os códigos que seguem:

“Tabela com códigos de mercadorias e alíquotas”

“Art 4º O Poder Executivo, em relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados, quando se torne necessário atingir os objetivos da política econômica governamental, mantida a seletividade em função da essencialidade do produto, ou, ainda, para corrigir distorções, fica autorizado:

I - a reduzir alíquotas até 0 (zero);

II - a majorar alíquotas, acrescentando até 30 (trinta) unidades ao percentual de incidência fixado na lei;

III - a alterar a base de cálculo em relação a determinados produtos, podendo, para esse fim, fixar-lhes valor tributável mínimo”.

Não houve alteração específica quando a regra de cálculo do VTM.

III.8 DECRETO Nº 70.162/1972 (RIPI/1972)

Em 18.02.1972, o então Presidente Emílio G. Médici, sancionou o Decreto nº 70.162/1972, estabelecendo um novo Regulamento do IPI (“Ripi/1972”).

O período governado por Médici, conhecido como “milagre econômico”, foi marcado por grandes investimentos em obras públicas, realizados com empréstimos estrangeiros, e, as favoráveis condições da economia externa contribuíram para os elevados índices de desenvolvimento e crescimento econômico do país, expandindo a indústria e aumentando as exportações agrícolas significativamente, gerando milhões de novos empregos.

É nesse contexto histórico-econômico que surge o Ripi/1972, mantendo a previsão anteriormente veiculada pelo

artigo 21, § 8º do Ripi/1967, para que o VTM seja calculado com base no preço de venda do adquirente, no caso de remessa para estabelecimento que será o único comprador do produto, nos termos do art. 23, § 6º:

“Art. 23. O valor tributável não poderá ser inferior:

I - Ao **preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente**, quando o produto for destinado a outro estabelecimento do próprio remetente ou a estabelecimento de firma com a qual mantenha relação de interdependência, ressalvado o disposto no § 7º;
(...)

§ 1º Para efeito de aplicação do disposto neste artigo, será considerada a **média ponderada dos preços de cada produto**, vigorantes no mês anterior ao da saída do estabelecimento remetente ou, na sua falta, a correspondente ao mês imediatamente anterior àquele.

§ 2º Inexistindo os preços indicados no parágrafo anterior, será tomado por base o vigorante no mês que, dentro do mesmo trimestre civil, for mais próximo daquele em que ocorrer o fato gerador e, na sua falta, o preço previsto no artigo 27 e parágrafos, para arbitramento. (...)

§ 5º Considerar-se-ão interdependentes duas firmas:

- a) quando uma delas, por si, seus sócios ou acionistas e respectivos cônjuges e filhos menores, for titular de mais de 50% (cinquenta por cento) do capital da outra;
- b) quando, de ambas, uma mesma pessoa fizer parte, na qualidade de diretor ou sócio com funções de gerência, ainda que exercidas sob outra denominação;
- c) quando uma tiver vendido ou consignado à outra, no ano anterior, mais de 20% (vinte por cento), no caso de distribuição com exclusividade em determinada área do território nacional, e mais de 50% (cinquenta por cento), nos demais casos, do volume das vendas dos produtos tributados de sua fabricação, importação ou arrematação;
- d) quando uma delas, por qualquer forma ou título, for a única adquirente, de um ou de mais de um dos produtos industrializados, importados ou arrematados

pela outra, ainda quando a exclusividade se refira apenas a padronagem, marca ou tipo do produto;

e) quando uma vender à outra, mediante contrato de participação ou ajuste semelhante, produto tributado que tenha fabricado, importado ou arrematado.

§ 6º No caso de remessa para estabelecimento que será o único comprador do produto, o valor tributável não poderá ser inferior ao preço de venda do adquirente, salvo se este operar, exclusivamente, na venda a varejo, hipótese em que será observada a norma do inciso II e § 4º.

§ 7º Nas transferências de produtos de um para outro estabelecimento da mesma firma, situados em diferentes unidades da Federação, constituirá valor tributável o correspondente a 75% (setenta e cinco por cento) do preço de venda do destinatário, deduzidas as despesas de transporte e seguro, quando o valor tributável definido no inciso I exceder este limite. (...)

§ 9º Não caracteriza a interdependência referida nas alíneas c) e d) do § 5º a venda de matéria-prima ou produto intermediário, destinados exclusivamente à industrialização de produtos do comprador”.

(...)

Art. 25. O valor tributável dos produtos, partes ou peças, utilizados nas operações a que se refere o inciso VI do § 4º do artigo 1º, quando de fabricação ou importação do montador, não poderá ser inferior ao preço dos mesmos no mercado atacadista de sua praça.

(...)

Art. 27. Ressalvada a avaliação contraditória, decorrente de perícia, o fisco poderá arbitrar o valor tributável ou qualquer dos seus elementos, nos termos dos artigos 22 e 23, quando forem omissos ou não merecerem fé os documentos expedidos pelas partes ou, tratando-se de operação a título gratuito, quando inexistir ou for de difícil apuração o valor previsto no artigo anterior.

§ 1º Salvo se for apurado o valor real da operação, nos casos em que este deva ser considerado, o arbitramento tomará por base, sempre que possível, o preço médio do produto no mercado do domicílio do

contribuinte, ou, na sua falta, nos principais mercados nacionais, no trimestre civil mais próximo ao da ocorrência do fato gerador.

§ 2º Na hipótese do inciso I do artigo 23, inexistindo o preço por atacado, o arbitramento será feito com base no preço previsto no inciso II do mesmo artigo, salvo se houver elementos que possibilitem a fixação de preço maior.

§ 3º Na impossibilidade de apuração dos preços de que trata este artigo, o arbitramento tomará, por base o custo industrial do produto, acrescido de todas as parcelas que, de acordo com as normas deste Regulamento, entrarem na formação do valor tributável, inclusive da margem de lucro normal no ramo do negócio.

A regra de cálculo do VTM conforme RIPI/1972 pode ser assim resumida:

- I - VTM com base na média ponderada do preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente (art. 23, I e § 1º);
- II - VTM com base no preço do adquirente, quando exclusivo comprador dos produtos (art. 23, § 6º); e
- III - VTM com base no arbitramento do fisco (art. 27).

O Ripi/1972 também traz a definição do conceito de interdependentes (art. 23, § 5º).

III.9 DECRETO-LEI Nº 1.593/77

O Decreto-Lei nº 1.593/77 é o pioneiro ao instituir regra especial para o cálculo do VTM nas operações de saída com destino a comerciante autônomo, ambulante ou não, para venda direta a consumidor.

Destaca-se o disposto no art. 28, que introduz o inciso III e parágrafos no art. 15 da Lei 4.502/64, dispondo sobre a regra de cálculo do VTM pelo **custo acrescido do lucro normal**, nos seguintes termos:

“Art 28 - São acrescentados ao artigo 15 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, os seguintes inciso e parágrafos.

“III - ao custo do produto, acrescido das margens de lucro normal da empresa fabricante e do revendedor e, ainda, das demais parcelas que deverão ser adicionadas ao preço da operação, no caso de produtos saídos do estabelecimento industrial, ou do que lhe seja equiparado, com destino a comerciante autônomo, ambulante ou não, para venda direta a consumidor.

§ 1º - O disposto no inciso III também se aplica às operações que tiverem a intermediação de firmas que mantenham relações de interdependência com a empresa fabricante, caso em que entrará, também, na composição do valor tributável a margem de lucro do intermediário.

§ 2º - Ainda no caso do inciso III, caberá ao Ministro da Fazenda arbitrar as margens de lucro do revendedor e do intermediário, se não for possível a sua exata determinação.”

III.10 DECRETO Nº 83.263/1979 – RIPI/1979

O Novo Regulamento do IPI foi sancionado no final do mandato do Governo Militar do Presidente Ernesto Geisel (de 15/03/74 a 15/03/1979), em 09 de março de 1979.

O governo Geisel foi caracterizado pela abertura política e criou o II Plano Nacional de Desenvolvimento, com o objetivo de manter a economia aquecida. No entanto, durante seu governo, houve o aumento e a crise da dívida externa, hiperinflação e recessão.

É nesse quadro que surge o Ripi/1979, estabelecendo os critérios para cálculo do VTM nos seguintes termos:

“Art. 46. O valor tributável não poderá ser inferior (Lei nº 4.502/64, art. 15; Decreto-lei nº 34/66, art. 2º, alt. 3ª e Decreto-lei nº 1.199/71, art. 5º):

I – ao preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente:

a) o produto for destinado a outro estabelecimento do próprio remetente ou a estabelecimento de firma com a qual mantenha relação de interdependência, ressalvado o disposto no inciso I do artigo 44;

b) quando o produto, no caso de industrialização por encomenda, for adquirido pelo próprio industrializador antes de concluída a operação industrial.

(...)

III – ao custo de fabricação do produto, acrescido dos custos financeiros e dos de venda, administração e publicidade, bem como do seu lucro normal e das demais parcelas que devam ser adicionadas ao preço da operação, no caso de produtos saídos do estabelecimento industrial, ou equiparado a industrial, com destino a comerciante autônomo, ambulante ou não, para venda direta a consumidor;

(...)

§ 5º - Para efeito de aplicação do disposto nos incisos I, II e IV. será considerada a média ponderada dos preços de cada produto, vigorantes no mês anterior ao da saída do estabelecimento remetente, ou, na sua falta, a correspondente ao mês imediatamente anterior a aquele”.

O Ripi/1979 trouxe o retorno à legalidade da regra do VTM: suprimiu as disposições que tratavam do preço do adquirente mantendo o cálculo pela média ponderada do preço do remetente. Os critérios para cálculo do VTM conforme RIPI/1979 são os seguintes:

I - VTM com base na média ponderada do preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente (art. 46, I e § 5º);

II - VTM com base no custo acrescido de lucro normal (art. 46, III, § 2º);

III - VTM com base no arbitramento do fisco (parágrafo único do art. 44 c/c § 3º, do art 51).

III.11 PARECER NORMATIVO CST Nº 44/81 – PN CST 44/81

O Parecer Normativo CST nº 44/81 (“PN CST 44/81”) reconhece o conceito de *praça* como “Município” para fins de aplicação da regra do VTM, esclarecendo que ainda que haja um único estabelecimento remetente será considerado o universo das vendas realizadas naquela localidade – mesmo município – de forma a obter o “preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente”:

“Valor Tributável Mínimo – Remessas para Interdependentes

Quando a determinação do valor tributável para efeito de cálculo do IPI for efetuada através dos preços praticados no mercado atacadista da praça do remetente, será considerado o universo das vendas realizadas naquela localidade.

Indaga-se, para encontro do limite mínimo do valor tributável do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), na hipótese prevista no art. 46, inciso I, letra “a” do Ripi aprovado pelo Decreto nº 83.263 de 1979, qual a extensão do entendimento da expressão “preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente”.

...

4.1 – A alteração 5ª do art. 2º do Decreto nº 34, de 16 de novembro de 1966, deu nova redação ao inciso transcrito, e excluiu a possibilidade daquele entendimento, definindo que:

...

5 – A norma superveniente determina, pois, ser “o preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente...” – a base mínima para o valor tributável nas hipóteses que menciona.

...

6.1 – Isto significando, por certo, que numa mesma cidade, ou praça comercial, o mercado atacadista de determinado produto, como um todo, deve ser considerado relativamente ao universo das vendas que se realizam naquela mesma localidade, e não somente

em relação àquelas vendas efetuadas por um só estabelecimento, de forma isolada.

7 – Por isso, os preços praticados por outros estabelecimentos da mesma praça que a do contribuinte interessado em encontrar o valor tributável do IPI através do preço corrente no mercado atacadista devem ser considerados para o cálculo da média ponderada de que trata o § 5º do artigo 46 do Ripi 79”.

O PN CST 44/81, ainda vigente, é de suma importância para legislação do IPI, pois delimita a extensão do termo “preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente” estabelecendo que deve ser considerada a totalidade do universo das vendas de determinado produto no mercado atacadista da mesma localidade, devendo ser considerados os preços praticados por outros estabelecimentos da mesma praça e não somente àqueles relativos às vendas efetuadas por um só estabelecimento, de forma isolada.

III.12 ATO DECLARATÓRIO NORMATIVO Nº 5 DE 1982 – ADN CST 5/82

O Ato Declaratório Normativo nº 5/1982, do Coordenador do Sistema de Tributação (“ADN CST 5/82”) traz o conceito de produto e esclarece a técnica de apuração da média ponderada para aplicação da regra do VTM relativa a mercado atacadista da praça do remetente, nos seguintes termos:

“O Coordenador do Sistema de Tributação, no uso das atribuições que lhe confere o item II da Instrução Normativa SRF nº 034, de 18 de setembro de 1974, e tendo em vista o Parecer CST/DET nº 892/82.

DECLARA, em caráter normativo, às Superintendências Regionais da Receita Federal e demais interessados, que o termo produto, constante do item 6.1 do Parecer Normativo CST nº 44, de 23 de novembro de 1981, indica uma mercadoria perfeitamente caracterizada e individualizada por marca, tipo, modelo,

espécie, qualidade e número, se houver, na forma indicada no inciso VIII do artigo 205 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 83.263, de 9 de março de 1979 (Ripi)

DECLARA, igualmente, que, do produto assim caracterizado, para efeito de cálculo de média ponderada de que trata o § 5º, do artigo 46 do Ripi/79, que determinará o valor tributável mínimo a que alude o artigo 46, inciso I, do mesmo Regulamento, deverão ser consideradas as vendas efetuadas pelos remetentes e pelos interdependentes do remetente, no atacado, na mesma localidade, excluídos os valores de frete e IPI.”

III.13 DECRETO Nº 87.981/1982 – RIPI/1982

O Decreto nº 87.981/1982, sancionado durante o Governo do General João Figueiredo, em 23 de dezembro de 1982, trouxe o Ripi/1982 em meio à forte crise econômica nacional.

Esse período se caracterizou pelo fim do “milagre econômico” seguido de aguda crise e processo de redemocratização do país. Na tentativa de superar os problemas econômicos, o Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Neto, lançou o pacote econômico denominado “III Plano Nacional de Desenvolvimento”, num contexto de forte recessão da economia mundial e escassez de recursos externos.

O Ripi/1982 não alterou os critérios para aplicação do VTM anteriormente constantes do Ripi/1979. Desta forma, tem-se que o VTM deve ser apurado pelos seguintes critérios:

I - VTM com base na média ponderada do preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente (art.68, I, “a” e § 5º);

II - VTM com base no custo + lucro normal (art. 68, III e § 2º);

III - VTM com base no arbitramento do fisco (art. 69, § 1º e 2º).

III.14 DECRETO-LEI Nº 2.470/88

O Decreto-Lei nº 2.470/88 de 01/09/1988 (Decreto-lei 2.470/88) surge após antigo Tribunal Federal de Recursos (“TFR”) julgar o caso da empresa Dow Corning, em 1986, para declarar a ilegalidade do parágrafo 8º do art. 21 do Decreto nº 61.514/67 (Ripi/1967), definindo que para fins de cálculo de apuração de VTM o “preço corrente do mercado atacadista da praça do remetente” não se confunde com “preço de venda do adquirente”, confirmando a regra geral de cálculo do VTM trazida desde a Lei 4.502/64⁵.

Após este julgamento, o Poder Executivo publica o Decreto-lei 2.470/88, na tentativa de equiparar o estabelecimento comercial atacadista à indústria, como forma de fazer incidir o IPI sobre grandeza econômica produzida fora da etapa de industrialização, extrapolando a materialidade e a base de cálculo do imposto, conforme se verifica pelo disposto em seu art. 1º:

“Art. 1º Para efeito da legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, equiparam-se a estabelecimento industrial, em relação aos produtos designados no Anexo I, os estabelecimentos atacadistas que os adquirirem diretamente dos respectivos estabelecimentos industriais ou dos seguintes estabelecimentos equiparados industrial. (Vide Lei nº 7.739, de 1989)

I - estabelecimentos importadores de produtos de procedência estrangeira;

II - filiais e demais estabelecimentos que exerçam o comércio de produtos importados ou industrializados por outro estabelecimento da mesma firma;

III - estabelecimentos comerciais de produtos cuja industrialização haja sido realizada por outro estabelecimento da mesma firma ou de terceiros, mediante a remessa, por eles efetuadas, de matérias-primas,

5. TFR julgou o caso Dow Corning em 1986. Os autos foram incinerados, daí a ausência de mais dados.

produtos intermediários, embalagens, recipientes, moldes, matrizes ou modelos; e

IV - estabelecimentos comerciais de produtos do capítulo 22 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 89.241, de 23 de dezembro de 1983, cuja industrialização tenha sido encomendada a estabelecimento industrial, sob marca ou nome de fantasia de propriedade do encomendante, de terceiro ou do próprio executor da encomenda.

Parágrafo único. O regime previsto neste artigo será aplicado a partir de 16 setembro de 1988”.

O Decreto-lei 2.470/88 fora rejeitado pelo Ato Declaratório de 14.06.1989 do Presidente do Senado.

III.15 LEI Nº 7.798/1989 (CONVERSÃO DA MPV Nº 69 DE 1989)

A Lei nº 7.798 de 10 de julho de 1989 (“Lei 7.798/89”) promulgada pelo então Presidente do Senado Federal Nelson Carneiro, se originou da Medida Provisória nº 69/89, assinada pelo Presidente José Sarney, primeiro presidente civil pós regime militar.

Período conhecido como a “década perdida”, em decorrência do inexpressivo crescimento econômico e elevada inflação, esta época foi marcada pela sequência de planos econômicos fracassados – Plano Cruzado de 1984, Plano Cruzado II de 1986, Plano Bresser de 1987 e Plano Verão de 1989 – todos editados com o objetivo de controlar os gastos públicos, conter a alta inflação e renegociar a dívida externa. Paralelamente, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada visando garantir as liberdades civis e políticas e a proteção dos direitos individuais.

A exposição de motivos da Lei 7.798/89, assinada pelo então Ministro da Fazenda Mailson Ferreira da Nóbrega, deixa clara que a intenção do novo diploma legal era (i) alterar a Lei 4.502/64, buscando preencher lacuna deixada pela

não apreciação do Decreto-Lei 2.444/88 e Decreto nº 2.470/88 pelo Congresso Nacional dentro do prazo previsto do ADCT-CF/88; e (ii) recompor o ordenamento legal tributário para equilibrar o orçamento da União.

Dentre as mudanças trazidas pela Lei 7.798/89, destacam-se (i) alterações no setor de bebidas quentes uma vez que já estavam com sua carga tributária há muito defasada (anexo I); (ii) ampliação do campo de contribuintes do imposto nas vendas para terceiros, para que o IPI seja devido também na revenda (art. 7º); (iii) ampliação das hipóteses de interdependência das empresas (art. 9º); (iv) incidência do IPI sobre produtos até então não tributados (art. 10); (v) equiparação do estabelecimento comercial atacadista à indústria, de modo que o IPI passe a alcançar o preço praticado pelo comercial atacadista (art.14, II); (vi) vedação à dedução de créditos no caso de produtos sujeitos à alíquota zero (art. 12, § 3º); e (vii) inclusão do valor do frete na operação, eliminando a possibilidade de deduzir o frete, quando o transporte seja realizado por empresas economicamente ligadas ao contribuinte, por qualquer das modalidades ali indicadas (art. 14, II, § 1º).

Observa-se que as alterações veiculadas pela Lei 7.798/89, ao considerar como fato gerador do IPI a operação de revenda pelos centros atacadistas e distribuições – abrangendo etapa seguinte da produção e industrialização – alargaram a hipótese de incidência e a base de cálculo do IPI.

Como consequência, afasta-se a aplicação da regra do VTM à indústria e tributa-se diretamente o estabelecimento comercial atacadista equiparado ao industrial.

III.16 INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 87/89 – IN 87/89

A Instrução Normativa nº 87 de 21.08.89, foi publicada em razão das alterações introduzidas na legislação do IPI pela Lei nº 7.798/89.

O Presidente Fernando Collor buscou promover a modernização administrativa e econômica por meio da edição

do plano Collor I, cujo objetivo era conter a inflação e reduzir gastos do governo, estabelecendo: (i) a volta do Cruzeiro; (ii) o congelamento de preços e salários; (iii) bloqueio de contas correntes e poupanças no prazo de 18 meses; e (iv) demissão de funcionários e diminuição de órgãos públicos. Não tendo sido bem-sucedido, o Governo deu início a implantação de novo plano econômico, o Collor II, objetivando a diminuição da inflação, promovendo privatizações de estatais e redução das tarifas alfandegárias.

No que tange ao IPI, houve significativa redução de alíquotas para determinados setores da economia. No setor automotivo houve redução de 40% para 20%; no setor de brinquedos, a alíquota do IPI foi reduzida de 20% para 10%; no setor têxtil, reduziu-se para 0% (Decreto nº 497, de 22 de abril de 1992) e o setor de perfumaria e cosméticos de 77% para 30% ou 40% (Decreto nº 609 de 31/07/1992).

Além das reduções, foram instituídas isenções na aquisição de máquinas e equipamentos, que levaram à perda de arrecadação do IPI.

III.17 DECRETO Nº 1.217/1994

O Decreto nº 1.217, de 11 de agosto de 1994 excluiu os produtos classificados nos códigos 3301.90.03, 3303, 3304, 3305, 3306 e 3307, da relação constante do Anexo III da Lei nº 7.798/89, ocasionando a retirada de alguns produtos cosméticos do campo de incidência do IPI.

III.18 DECRETO Nº 2.637/1998 – RIPI/1998

A promulgação Decreto nº 2.637/1998 instituindo o RiPI/1998 coincide com um período de estabilização da economia no governo de Fernando Henrique Cardoso, em decorrência da implantação do Plano Real, em 1º.07.1994, com paridade ao dólar. A estabilidade dos preços incentivou o consumo interno, mas a inflação foi combatida com a eleva-

ção das taxas de juros. Nesse mesmo período, várias empresas estatais foram privatizadas, como a Vale do Rio Doce e o Sistema Telebrás.

É dentro desse contexto político-econômico que surge o Ripi/1998, que não alterou os critérios para aplicação e cálculo do VTM, mantendo-os da seguinte forma:

I - VTM com base na média ponderada do preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente (Art. 123, I, “a” e art. 124);

II - VTM com base no custo + lucro normal (Art. 123, III, § 2º);

III - VTM com base no arbitramento do fisco (Art. 125).

III.19 DECRETO Nº 4.544/2002 – RIPI/2002

Publicado em 26.12.2002, no final do segundo mandato FHC, marcado pelas medidas para desestimular o consumo interno, controle da inflação e aumento da taxa de desemprego, o Decreto nº 4.544/2002 introduz o Ripi/2002, que trata novamente não altera os parâmetros para aplicação do VTM, que continuam sendo:

I - VTM com base na média ponderada do preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente; (Art. 136, I e art. 137, II);

II - VTM com base no custo + lucro normal (Art. 136, III, § 2º);

III - VTM com base no arbitramento do fisco (Art. 138).

III.20 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42/2003 – DESONERAÇÃO DO IPI SOBRE BENS DE CAPITAIS

A Emenda Constitucional nº 42 de 19 de dezembro de 2003 (“EC 42/2003”) é originária da PEC 41/2003, no governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e ficou conhecida como “mini reforma tributária”.

O Governo Lula caracterizou-se pela aplicação de políticas e ações de caráter social, como a instituição do programa bolsa família em 2004 e pela não interrupção da política macroeconômica do período anterior. O resultado foi a estabilidade da moeda, a manutenção da balança comercial superavitária, a diminuição da dívida externa (mas aumento da dívida pública interna), o crescimento dos investimentos e da renda país.

Durante a discussão da PEC 41/2003, o Presidente Lula – tendo tido expressiva vitória nas eleições de 2002 – reuniu todos os Governadores dos Estados e do Distrito Federal para que fosse proposta nova Reforma Tributária. As propostas iniciais mais importantes colocadas em discussão, como a da unificação do ICMS, nunca chegaram a ser adotadas.

O resultado da PEC 41/2003 foi tímido frente às necessidades do país e propostas iniciais, mas a EC 42/2003 trazendo as seguintes inovações: (i) tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para empresas de pequeno porte (art. 146, III, d); (ii) revisão de cobrança de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico nas importações (art. 149, § 2º, II); (iii) previsão do impacto do IPI na aquisição de bens de capital (art. 153, § 3º, IV); e (iv) a não incidência do ICMS sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços de comunicação nas modalidades de radiofusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita (art. 155, § 2º, X “a” e “d”).

Produtos de vários setores foram parcialmente desonerados do IPI. O setor automotivo foi um deles, sob o argumento de que o aumento da demanda levaria ao crescimento do emprego e da renda, especialmente diante da longa cadeia do setor, alto grau de empregabilidade e representação considerável no PIB. Os produtos da linha branca (fogões, tanquinhos, refrigeradores e máquinas de lavar roupa) também foram desonerados sob o mesmo argumento.

A redução de alíquotas do IPI por períodos pré-estabelecidos foi medida utilizada pelo governo com a pretensão de reativar a economia e tiveram como contrapartida o

compromisso de não-demissão dos empregados desses setores.

III.21 DECRETO Nº 7.212/2010 – RIPI/2010 (REGULAMENTO VIGENTE)

O Ripi/2010 foi estabelecido durante o 2º mandato do Presidente Lula, por meio do Decreto nº 7.212/2010, prevendo o seguinte:

“Art. 195. O valor tributável não poderá ser inferior:

I - ao preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente quando o produto for destinado a outro estabelecimento do próprio remetente ou a estabelecimento de firma com a qual mantenha relação de interdependência (Lei nº 4.502, de 1964, art. 15, inciso I, e Decreto-Lei nº 34, de 1966, art. 2º, alteração 5ª);

II - a noventa por cento do preço de venda aos consumidores, não inferior ao previsto no inciso I, quando o produto for remetido a outro estabelecimento da mesma empresa, desde que o destinatário opere exclusivamente na venda a varejo (Lei nº 4.502, de 1964, art. 15, inciso II, e Lei nº 9.532, de 1997, art. 37, inciso III);

III - ao custo de fabricação do produto, acrescido dos custos financeiros e dos de venda, administração e publicidade, bem como do seu lucro normal e das demais parcelas que devam ser adicionadas ao preço da operação, no caso de produtos saídos do estabelecimento industrial, ou equiparado a industrial, com destino a comerciante autônomo, ambulante ou não, para venda direta a consumidor (Lei nº 4.502, de 1964, art. 15, inciso III, e Decreto-Lei nº 1.593, de 1977, art. 28); e

IV - a setenta por cento do preço da venda a consumidor no estabelecimento moageiro, nas remessas de café torrado a estabelecimento comercial varejista que possua atividade acessória de moagem (Decreto-Lei nº 400, de 1968, art. 8º).

§ 1º No caso do inciso II, sempre que o estabelecimento comercial varejista vender o produto por preço superior ao que haja servido à determinação do valor tributável, será este reajustado com base no preço real de venda, o qual, acompanhado da respectiva demonstração, será comunicado ao remetente, até o último dia do período de apuração subsequente ao da ocorrência do fato, para efeito de lançamento e recolhimento do imposto sobre a diferença verificada.

§ 2º No caso do inciso III, o preço de revenda do produto pelo comerciante autônomo, ambulante ou não, indicado pelo estabelecimento industrial, ou equiparado a industrial, não poderá ser superior ao preço de aquisição acrescido dos tributos incidentes por ocasião da aquisição e da revenda do produto, e da margem de lucro normal nas operações de revenda”.

“Art. 196. Para efeito de aplicação do disposto nos incisos I e II do art. 195, será considerada a média ponderada dos preços de cada produto, em vigor no mês precedente ao da saída do estabelecimento remetente, ou, na sua falta, a correspondente ao mês imediatamente anterior àquele.

Parágrafo único. Inexistindo o preço corrente no mercado atacadista, para aplicação do disposto neste artigo, tomar-se-á por base de cálculo:

I - no caso de produto importado, o valor que serviu de base ao Imposto de Importação, acrescido desse tributo e demais elementos componentes do custo do produto, inclusive a margem de lucro normal; e

II - no caso de produto nacional, o custo de fabricação, acrescido dos custos financeiros e dos de venda, administração e publicidade, bem como do seu lucro normal e das demais parcelas que devam ser adicionadas ao preço da operação, ainda que os produtos hajam sido recebidos de outro estabelecimento da mesma firma que os tenha industrializado”.

O Ripi/2010 é o Regulamento atualmente vigente e mantém os seguintes critérios para o VTM:

I - VTM com base na média ponderada do preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente (Art. 195, I e art. 196);

II - VTM com base no custo + lucro normal (Art. 195, III, § 2º);

III - VTM com base no arbitramento do fisco (Art. 197).

III.22 DECRETO Nº 8.393/2015

O Decreto nº 8.393/2015 incluiu os produtos cosméticos classificados nos códigos 3303.00.10, 3304.10.00, 3304.20, 3304.30.00, 3304.9, 3305.20.00, 3305.30.00, 3305.90.00 3307.10.00, 3307.30.00, 3307.4 e 3307.90.00 no Anexo III da Lei nº 7.798/89, para restabelecer a equiparação a industrial do estabelecimento atacadista que adquirir referidos produtos (além dos demais relacionados no Anexo III da Lei nº 7.798/89).

As disposições da Lei 7.798/89, que alargaram a base de cálculo do IPI ao equiparar estabelecimento atacadista ao industrial haviam sido afastadas do setor de cosméticos pelo Decreto nº 1.217/1994 que excluiu tais produtos da lista. Com a promulgação do Decreto nº 8.393/2015, as disposições da Lei 7.798/89 voltam a ser aplicáveis ao setor de cosméticos.

IV. SOLUÇÕES DE CONSULTAS DA RECEITA FEDERAL

Além das normas do IPI (CF/88, CTN, Leis Ordinárias, Decretos e Regulamentos, Instruções e Pareceres Normativos) que tratam sobre a base de cálculo do imposto, em especial da norma antielisiva específica para aplicação do VTM no caso de empresas interdependentes, é importante conhecer a interpretação da Administração Pública sobre esses diplomas, conforme Soluções de Consulta emitidas sobre assunto, que pautam a atuação do Fisco.

IV.1 SOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 55/2001 – SSRF/10ª RF/Disit

A Solução de Consulta da Superintendência Regional da Receita Federal da 10ª Região Fiscal (“SSRF/10ªRF/Disit”) nº 55, de 20.04.2001 (“SC 55/2001”), dispôs sobre a definição do VTM na hipótese de (i) produto importado; e (ii) inexistência de mercado atacadista na praça do remetente.

Nesta hipótese, o VTM será a soma do valor que serviu de base ao Imposto de Importação, acrescido desse tributo e demais elementos componentes do custo do produto, inclusive a margem de lucro normal que varia conforme a atividade a que se dedique a empresa e o local onde se encontre estabelecida, devendo sua determinação atender aos critérios de razoabilidade e de proporcionalidade. Observe-se:

“Assunto: Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI Ementa: VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO. INTERDEPENDÊNCIA. MARGEM DE LUCRO NORMAL. O valor tributável a ser observado nas operações de compra e venda entre empresas interdependentes deve ser no mínimo igual ao praticado no mercado atacadista do domicílio do remetente. Inexistindo mercado atacadista na praça do remetente, o valor tributável mínimo, no caso de produto importado, será a soma do valor que serviu de base ao Imposto de Importação, acrescido desse tributo e demais elementos componentes do custo do produto, inclusive a margem de lucro normal. A margem de lucro normal varia conforme a atividade a que se dedique a empresa e o local onde se encontre estabelecida, devendo sua determinação atender aos critérios de razoabilidade e de proporcionalidade. SSRF/10ª RF/Disit Fls. 19 2 Dispositivos Legais: Decreto nº 2.637, de 1998, art. 123, I, “a”, e art. 124, parágrafo único, I.

Conclusão

a) o valor tributável mínimo que deve ser observado nas operações de compra e venda entre empresas in-

terdependentes deve ser o preço comumente praticado no mercado atacadista da praça do remetente. Inexistindo mercado atacadista na praça do remetente, o valor tributável mínimo, no caso de produto importado, será a soma do valor que serviu de base ao Imposto de Importação, acrescido desse tributo e demais elementos componentes do custo do produto, inclusive a margem de lucro normal. A margem de lucro normal varia conforme a atividade a que se dedique a empresa e o local onde se encontre estabelecida, devendo sua determinação atender aos critérios de razoabilidade e de proporcionalidade. No caso da interessada, a “margem de lucro normal” será aquela comumente adotada por outras indústrias ou outros importadores e atacadistas de produtos ópticos e oftálmicos;

b) o Parecer Normativo CST nº 89, de 1970, o qual determina que “na remessa para estabelecimento que seja o único comprador do produto (firma interdependente), o valor tributável não poderá ser inferior ao preço de venda do adquirente, salvo se este operar, exclusivamente, na venda a varejo”, não se aplica às operações objeto da presente consulta;

c) a praça do remetente, para efeito de cálculo do valor tributável mínimo, será o local de domicílio do estabelecimento importador, ainda que a remessa do produto importado seja feita diretamente da repartição onde se processou o desembaraço aduaneiro, localizada em município diverso daquele em que situado o importador, para o adquirente que seja empresa dele interdependente”.

IV.2 SOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 97/2008 – SRRF/6ª RF/DISIT

A Solução De Consulta da Superintendência Regional da Receita Federal da 6ª Região Fiscal (“SSRF/6ª Rf/Disit”) nº 97, de 26.06.2008 (“SC 97/2008”), dispôs sobre a definição do VTM na hipótese de (i) produto nacional; e (ii) inexistência de mercado atacadista na praça do remetente.

Para esta hipótese, a SC 97/2008 aplica a técnica subsidiária, ressaltando que a margem de lucro normal, aplicável para cálculo do VTM, deve observar a atividade da empresa e a localização do estabelecimento remetente dos produtos, devendo seu valor refletir tanto quanto possível o preço que seria praticado em negociações paritárias com empresas que não mantivessem relação de interdependência, atendendo aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade:

“ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI EMPRESAS INTERDEPENDENTES. PRODUTO NACIONAL. INEXISTÊNCIA DE PREÇO CORRENTE NO MERCADO ATACADISTA DA PRAÇA DO ESTABELECIMENTO REMETENTE. VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO. MARGEM DE LUCRO NORMAL.

Inexistindo preço corrente no mercado atacadista da praça do estabelecimento remetente de produto nacional para empresa interdependente, em operação sujeita à incidência do IPI, a margem de lucro normal utilizada no cálculo do valor mínimo tributável varia conforme a atividade da empresa e a localização do estabelecimento remetente dos produtos, devendo seu valor refletir tanto quanto possível o preço que seria praticado em negociações paritárias com empresas que não mantivessem relação de interdependência com a empresa adquirente, além de atender aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Dispositivos Legais: Ripi, art. 137, parágrafo único”.

...

5. Como o valor tributável mínimo deve aproximar-se tanto quanto possível do preço que seria praticado em negociações paritárias com empresas que não mantivessem relação de interdependência com o contribuinte, aquela definição também se aplica à situação descrita pela consultante, com pequenas adaptações.

6. Assim sendo, no caso de produtos nacionais, a margem de lucro normal varia conforme a atividade da empresa e a localização do estabelecimento reme-

tente dos produtos, devendo seu valor refletir tanto quanto possível o preço que seria praticado em negociações paritárias com empresas que não mantivessem relação de interdependência com o contribuinte, além de atender aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade”.

IV.3 SOLUÇÃO DE CONSULTA INTERNA COSIT Nº 8/2012 – SCI 8/2012

A Solução de Consulta Interna Cosit nº 8, de 13.06.2012 (“SCI 8/2012”) originou-se do pedido da SRRF 10/Disit para que a Cosit se manifestasse sobre a seguinte questão:

(...) quando uma distribuidora é a única vendedora no mercado atacadista do país ou da região do fabricante, os preços por ela praticados devem ser utilizados para determinação do valor tributável mínimo referido no artigo 195, inciso I, do Ripi/2010? Ou, em função do que consta no trecho acima transcrito do **Parecer Normativo CST nº 44/81**, deve se entender que a regra do artigo 195, inciso I, do Ripi/2010 só pode ser aplicada nos casos em que o mercado atacadista seja composto por mais de um vendedor?

Em resposta à referida indagação, a Cosit emitiu a SCI 8/2012, dispondo que na hipótese de haver um único distribuidor na praça do industrial remetente, o VTM será medido em razão dos próprios preços praticados por este distribuidor exclusivo:

“ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. O valor tributável não poderá ser inferior ao preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente quando o produto for destinado a estabelecimento distribuidor interdependente do estabelecimento industrial fabricante. O valor tributável mínimo aplicável às saídas de determinado produto do estabelecimento industrial fa-

bricante, e que tenha na sua praça um único estabelecimento distribuidor, dele interdependente, corresponderá aos próprios preços praticados por esse distribuidor único nas vendas por atacado do citado produto.

Dispositivos Legais: Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010 – Regulamento do IPI; Parecer Normativo CST nº 44, de 1981”.

A interpretação e aplicação dessa SCI 8/2012 pelo Fisco Federal foi além ao entender que na hipótese deste único distribuidor atacadista se encontrar em praça diversa da praça do remetente, ainda assim deve-se calcular o VTM com base no preço do adquirente distribuidor.

V. CONCLUSÃO

A regra do VTM fora criada há mais de 50 anos, como uma norma antielisiva específica com o objetivo de evitar a manipulação artificial da base de cálculo do IPI na hipótese de realização de operações entre empresas interdependentes.

A análise da evolução histórica da legislação do IPI, demonstra que a regra para cálculo do VTM estabelecida desde o seu nascimento pela Lei nº 4.502/64 até os dias atuais, se manteve praticamente inalterada, de forma que os critérios legais de apuração do VTM são:

I - VTM com base preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente;

II - VTM com base no custo + lucro normal;

III - VTM com base no arbitramento do fisco.

Na existência de mercado atacadista na praça do remetente (dois ou mais atacadistas do mesmo produto no mesmo município) apura-se o VTM conforme a média ponderada dos preços correntes praticados pelas empresas atacadistas da localidade (art. 195, I, Ripi/2010). Como o estabelecimento industrial também é atacadista, os preços por ele praticados devem ser considerados no cálculo da média ponderada.

Já na hipótese de inexistência de mercado atacadista na praça do remetente, calcula-se o VTM pelos custos de produção acrescidos das despesas e da margem de lucro normal (art. 196, parágrafo único, II, do Ripi/2010).

Não há na legislação qualquer previsão de cálculo do VTM de acordo com o preço do atacadista adquirente, efeito alcançado apenas por equiparação do estabelecimento atacadista ao industrial, conforme previsto na Lei nº 7.798/1989, cuja previsão para o setor de cosméticos foi afastada pelo Decreto nº 1.217/1994, mas retornou recentemente pelo Decreto nº 8.393/2015.

As alterações veiculadas pela Lei 7.798/89, ao considerar como fato gerador do IPI a operação de revenda pelos centros atacadistas e de distribuições – abarcando etapa seguinte da produção e industrialização – alargaram a hipótese de incidência e a base de cálculo do IPI. Como consequência, afasta-se a aplicação da regra do VTM à indústria e tributa-se diretamente o estabelecimento comercial atacadista equiparado ao industrial.

Capítulo 2

Legalidade Concreta dos Conceitos de Praça e Aplicação do VTM



I. CRITÉRIOS E METODOLOGIAS PARA ANÁLISE DA LEGALIDADE CONCRETA E IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A análise de 53 (cinquenta e três) decisões proferidas entre 1988 e 2017 pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (“Carf”) e antigo Conselho de Contribuintes (“CC”) demonstrou que a aplicação da legislação atinente à base de cálculo do IPI nas operações entre empresas interdependentes, variou de acordo com o entendimento sobre (i) o conceito de “praça” trazido na legislação; e (ii) os critérios para apuração do Valor Tributável Mínimo (“VTM”).

Partindo das 53 decisões, foram eliminadas 07 (sete) que não adentravam nos critérios de apuração do VTM nas operações praticadas entre empresas interdependentes. Restaram, portanto, 46 (quarenta e seis) decisões tratando de VTM. Destas 46 decisões, identificamos (i) 36 (trinta e seis) julgados que analisaram os critérios de apuração do VTM; e (ii) 10 (dez) julgados que tratavam especificamente da aplicação do método do arbitramento.

Para análise do conceito de praça, eliminamos os (i) 10 (dez) julgados de arbitramento, já que a aplicação do arbitramento torna irrelevante a definição do conceito de praça; e (ii) 17 (dezesete) julgados que ao aplicar os critérios do VTM não adentraram na definição do conceito de praça, já partindo do princípio de que “praça” é “Município”. Restaram, portanto, 19 (dezenove) casos que adentraram na definição do conceito de praça.

Por fim, a análise de 10 (dez) autos de infração e decisões das Delegacias Regionais de Julgamento da Receita Federal (“DRJ/RF”), lavrados ou proferidos entre 2012 e 2016 e fornecidos pela Abihpec para este estudo, revelou que os critérios de aplicação da legislação atinente à base de cál-

culo do IPI nas operações entre empresas interdependentes também variam de acordo com (i) o conceito de praça; e (ii) demais parâmetros para aplicação do VTM.

A base de cálculo do IPI se manteve praticamente inalterada nos últimos 50 (cinquenta) anos, conforme apurado no Relatório 1. Até meados de 2012, identificamos 03 (três) parâmetros centrais para aplicação do VTM nos julgamentos do Carf referentes às operações praticadas entre empresas interdependentes:

I - VTM com base na média ponderada do preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente: na hipótese de existência de mercado atacadista na praça do remetente (dois ou mais atacadistas do mesmo produto no mesmo Município), o Carf entendia que o VTM deveria ser calculado sobre a média ponderada do preço corrente no mercado atacadista;

II - VTM com base no custo acrescido do lucro normal: já na hipótese de inexistência de mercado atacadista na praça do remetente, o Carf entendia pela aplicação do VTM apurando-se os custos de produção acrescidos das despesas e margem de lucro normal; e

III - VTM com base no arbitramento do fisco: este método era aplicado tão somente na falta de escrituração pela empresa e demais documentos exigidos em lei, na forma predeterminedada em cada um dos regulamentos do IPI.

A partir da publicação da Solução de Consulta Inter-na Cosit nº 8, de 13.06.2012 (“SCI 8/2012”), nota-se uma mudança da postura interpretativa e o surgimento de novo critério para aplicação e cálculo de VTM: **o preço do distribuidor atacadista** na hipótese de haver um único distribuidor na praça do industrial remetente. A interpretação constante da SCI 8/2012 é que nestes casos deve-se levar em conta os preços praticados pelo distribuidor exclusivo (interdependente do estabelecimento industrial), levando-se em conta o mercado atacadista como um todo, entendido como “a área em que o produto estiver disponível para comércio pelo consumidor final”.

A interpretação e aplicação dessa SCI 8/2012 pelo Fisco Federal foi além ao entender que na hipótese deste

único distribuidor atacadista se encontrar em praça diversa da praça do remetente, ainda assim deve-se calcular o VTM com base no preço do distribuidor atacadista, de modo semelhante ao entendimento exposto no Parecer Normativo 89/70 (PN CST 89/70).

O entendimento pretendido pelo Fisco Federal não encontra amparo no ordenamento jurídico atual, na medida em que o PN CST 89/70, interpretou a previsão de cálculo do VTM pelo preço do atacadista, conforme disposto no Ripi/1967 (Decreto 61.514/67) revogado pelo Ripi/1979 (Decreto 83.263/1979), restando, portanto, eliminada tal previsão.

1.1 QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DOS CONCEITOS DE PRAÇA EXTRAÍDOS DA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

O conceito de praça previsto na legislação do IPI para aplicação do VTM nas operações praticadas entre empresas interdependentes vem sendo sucessivamente alterado nos atos de aplicação do direito.

Como visto no Relatório 1, o Parecer Normativo CST nº 44/81 (“PN CST 44/81”) reconhece o conceito de **praça** para fins de aplicação da regra do VTM como “Município”, esclarecendo que ainda que haja um único estabelecimento remetente será considerado o universo das vendas realizadas naquela localidade – mesmo município – de forma a obter o “preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente”.

Não obstante as disposições do PN CST 44/81 estarem vigentes até os dias atuais, observa-se em diversas autuações e julgados a tentativa de alargar o conceito de praça para “Estado”, “região” e até “local de comercialização”.

O quadro abaixo, construído a partir da análise de 53 decisões do Carf, identifica e classifica as variações deste conceito em 5 classes distintas:

Ref.	Conceito de Praça	Descrição
1	Município	Área do Município ou localidade
2	Região Metropolitana	Área de mais de um Município contíguos
3	Estado	Unidade Federativa
4	Local de comercialização	Área onde o produto estiver disponível para comércio pelo consumidor final
5	Irrelevante	O conceito de praça não é utilizado para a aplicação do VTM

1.2 QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DOS CONCEITOS PARA APLICAÇÃO DO VTM EXTRAÍDOS DA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

O Valor Tributável Mínimo (“VTM”) é a regra antielisiva específica aplicada na determinação da base de cálculo de IPI nas operações realizadas entre empresas interdependentes. O quadro abaixo, construído a partir da análise de 53 decisões do Carf, identifica 7 (sete) critérios diferentes utilizados nas decisões para aplicação do VTM ou seu afastamento:

Ref.	VTM ou critérios de afastamento	Descrição
1	Média ponderada na praça do remetente	VTM/Método 1 – Média dos preços praticados pelos remetentes na localidade.
2	Custo + Lucro Normal	VTM/Método 2 – Custo do produto, acrescido das margens de lucro normal da empresa fabricante e do revendedor.
3	Arbitramento	Afastamento do VTM mediante procedimento de arbitramento realizado pela autoridade fiscal.
4	Preço do adquirente atacadista	Afastamento do VTM mediante aplicação do preço do atacadista com base no PN CST 89/70 e SCI 8/2012.
5	Equiparação do atacadista ao industrial	Afastamento do VTM mediante equiparação do atacadista à industrial.
6	Desconsideração do Negócio Jurídico	Afastamento do VTM mediante desconsideração da venda da indústria ao atacado: o preço do atacado equivale ao da indústria.

Ref.	VTM ou critérios de afastamento	Descrição
7	Importação	Afastamento do VTM mediante arbitramento para saída destinada a estabelecimento interdependente.

II. CONCEITO DE PRAÇA

II.1 RESILIÊNCIA DO CONCEITO DE PRAÇA NA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA (CARF)

O conceito de praça se manteve estável até 2012, prevalecendo o entendimento de que “praça” é equivalente a “Município” (Item 1 do Quadro II.1 acima), em coerência com o disposto na legislação e conforme reconhecido pelo Parecer Normativo nº 44/81 (PN CST 44/81).

O PN CST 44/81 continua vigente até os dias atuais, mas desde 2013 observa-se uma mudança na interpretação do conceito de praça. Além do surgimento dos critérios 3 – Estado (Itens 3 do Quadro II.1 acima, mencionados em alguns autos de infração e votos vencidos), passou a prevalecer o critério 4 (Item 4 do Quadro II.1 acima) que entende o conceito de praça como “local de comércio – área onde o produto estiver disponível para comércio pelo consumidor final” e também o critério 2 (Item 2 do Quadro II.1 acima) que considera toda região metropolitana – área de mais de um Município contíguos.

É o que a figura abaixo busca sintetizar a partir da análise de 19 (dezenove) decisões que adentraram na discussão sobre o conceito de praça:



A seguir, relacionamos as 19 (dezenove) decisões analisadas e consideradas na construção da figura acima:

Caso	Ano julgado	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Conceito de Praça
1	1988	Sinoda Indústria de Roupas Ac. 201-64.983	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Provido Parcialmente	1. Município
2	1989	Itapicuru Agro Industrial S.A. Ac. 201-65.180	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Município
3	1990	Brilholar – Indústria e Comércio de Alumínio Ltda. Ac. 201-66. 0 93	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Município
4	1991	Aplivac - Aplicações à Vácuo Ltda. Ac. 22.04.484	2ª Câmara 2º CC (unanimidade de votos) RC provido	1. Município
5	2001	Itec S/A Ac. 202-13.477	2ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Município
6	2004	Concrebrás S.A. (Sucedida pela Lafarge Brasil S/A) Ac. 1-78.103	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Recurso de Ofício Improvido	1. Município
7	2005	Ceil – Comercial Exportadora Industrial Ltda. Ac. 202-16.475	2ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Provido	1 Município
8	2007	Comercial Real Luz Ltda. Ac. 202-18.525	2ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Município
9	2007	Indústria e Comércio de Cosméticos Natura Ltda. Ac. 204-02.707	4ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Improvido	1. Município
10	2007	Indústria e Comércio de Cosméticos Natura Ltda. Ac. 204.02.706	4ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Improvido	1. Município

IPI E VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E PRÁTICA

Caso	Ano julgto	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Conceito de Praça
11	2010	Avon Industrial Ltda. Ac. 3401-00.768	4ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RC Recurso Provido	1. Município
12	2013	Celupa Industrial de Celulose e Papel Guaíba Ltda. Ac. 3403-002.285	4ª Câmara, 3ª TO 3ª S (maioria) RC Provido Parcialmente	1. Município
13	2013	Menphis S/A Industrial Ac. 3201001.204	2ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RC Recurso Improvido	4. Local de comercialização
14	2015	Menphis SA Industrial Ac. 3101-001.806	1ª Câmara 1ª TO 3ª S (Maioria Voto de Qualidade) RC Improvido	4. Local de comercialização
15	2016	Procosa Produtos de Beleza Ltda. (Loreal) Ac. 3302003.026	3ª Câmara, 2ª TO 3ª S (maioria) RC Improvido RESP Negado Seguimento	2. Região Metropolitana
16	2017	Procosa Produtos de Beleza Ltda. (Loreal) Ac. 3402004341	4ª Câmara, 2ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso provido	1. Município
17	2017	Delly Kosmetic Comércio e Indústria Ltda. Ac. 3401-003.954	4ª Câmara, 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	4. Local de comercialização
18	2017	Delly Kosmetic Comércio e Indústria Ltda Ac. 3401-003.955	4ª Câmara, 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	4. Local de comercialização
19	2017	Akla Indústria de Cosméticos Ltda. Ac. 3301-004.126	3ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RC Recurso Improvido	4. Local de comercialização

II.2 ESTABILIDADE DO CONCEITO DE PRAÇA NA JURISPRUDÊNCIA JUDICIAL

Observamos que o conceito de praça já foi analisado pelos Tribunais Estaduais e Superiores (27 Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal) à luz da legislação privada, especialmente de Direito Comercial, da “Lei do Cheque”.

A pesquisa revela que em 100% (cem por cento) dos acórdãos o conceito de “praça” é entendido como equivalente a “município”, exatamente como entendido pelo Parecer Normativo nº 44/81, aplicável à legislação do IPI.

O quadro abaixo elenca as 49 (quarenta e nove) decisões judiciais analisadas que entenderam o conceito de praça como município:

TRIBUNAL	ACÓRDÃO	PUBLICAÇÃO
Superior Tribunal de Justiça	Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 299.489/MS	08/04/2014
Superior Tribunal de Justiça	Recurso Especial 926.312/SP	17/10/2011
Superior Tribunal de Justiça	Recurso Especial 1.190.037/SP	27/09/2011
Superior Tribunal de Justiça	Recurso Especial 229.761/ES	05/12/2000
Supremo Tribunal Federal	Recurso Extraordinário 71.253/ES	21/05/1973
TJ-PR	Processo 0000279-06.2016.8.16.0195	07/02/2017
TJ-PR	Recurso Inominado 0007331-19.2015.8.16.0056	05/10/2016
TJ-RS	Recurso Cível 71004911483	18/11/2014
TJ-SC	Apelação Cível 0005491-04.2012.8.24.0008	01/07/2016
TJ-RJ	Apelação 0007137-95.2014.8.19.0209	09/06/2017
TJ-SP	Apelação 0017881-65.2012.8.26.0132	09/02/2017
TJ-SP	Apelação 1001863-09.2015.8.26.0079	18/08/2016

IPI E VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E PRÁTICA

TRIBUNAL	ACÓRDÃO	PUBLICAÇÃO
TJ-SP	Apelação Cível 0902676-13.2012.8.26.0506	01/03/2016
TJ-SP	Apelação Cível 0005948-59.2011.8.26.0220	14/05/2015
TJ-ES	Apelação Cível 69108011292 - Marataízes	14/03/2012
TJ-ES	Apelação Cível 24060099520	02/03/2009
TJ-ES	Embargos de Declaração em Agravo de Instrumento 066059000027	20/02/2006
TJ-SP (extinto 1º Tribunal de Alçada Civil)	Agravo de Instrumento 1.170.517-4	10/06/2003
TJ-SP (extinto 1º Tribunal de Alçada Civil)	Apelação Cível 1.057.426-8	09/04/2002
TJ-SP (extinto 1º Tribunal de Alçada Civil)	Apelação Cível 910.058-7	26/07/2000
TJ-SP (extinto 1º Tribunal de Alçada Civil)	Apelação Cível 825.096-8	09/02/1999
TJ-SP (extinto 1º Tribunal de Alçada Civil)	Apelação Cível 732.973-9	11/08/1998
TJ-MG	Apelação Cível 0034575-85.2002.8.13.0241	15/02/2016
TJ-MG	Apelação Cível 0649224-59.2005.8.13.0351	13/06/2017
TJ-MG	Apelação Cível 1169500-48.2013.8.13.0024	23/08/2016
TJ-MT	Apelação 002282-35.2015.8.11.0002	29/11/2016
TJ-DFT	Apelação Cível 2011071012898-4	17/03/2016
TJ-DFT	Apelação Cível 2009011037258-8	19/03/2014
TJ-DFT	Apelação Cível 2005011078288-0	21/10/2009
TJ-DFT	Apelação Cível 2000015002539-2	28/08/2000
TJ-DFT	Apelação Cível 44928/97	11/06/1999
TJ-GO	Apelação Cível 93.141-4/188	07/02/2006

TRIBUNAL	ACÓRDÃO	PUBLICAÇÃO
TJ-MS	Apelação 32989 - MS 2011.032989-4	09/04/2012
TJ-BA	Apelação 0005164- 37.2011.8.05.0230	05/09/2015
TJ-MA	Apelação 0008037- 24.2004.8.10.0001	23/03/2013
TJ-PE	Embargos Infringentes 007041- 63.2006.8.17.0000	27/04/2016
TJ-SE	Apelação Cível 0038265- 81.2012.8.25.0001	14/11/2013
TJ-AL	Apelação Cível 0004227- 92.2006.8.02.0001	25/04/2016
TJ-RN	Apelação Cível 0913552- 78.2000.8.20.0000	02/10/2013
TJ-CE	Apelação Cível 0006924- 20.2002.8.06.0000	15/10/2010
TJ-PI	Apelação Cível 2014.0001.002913-0	07/08/2014
TJ-PB	Apelação Cível 0041184- 41.2009.8.15.2001	01/06/2015
TJ-PA	Apelação Cível 201330326576 /PA	26/08/2014
TJ-TO	Apelação Cível 0015807- 48.2014.8.27.0000	11/11/2015
TJ-AC	Apelação Cível 2008.000875 - 6	05/06/2008
TJ-AM	Apelação Cível 2010.004164-3	22/08/2011
TJ-AP	Apelação Cível 0002570- 93.2003.8.03.0001	03/03/2010
TJ-RO	Apelação Cível 03.000044-0	10/06/2003
TJ-RR	Apelação Cível 0010.11.900052-8	07/05/2013

III. CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DO VTM

III.1 RESILIÊNCIA DOS CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DO VTM CONFORME JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA (CARF)

Os critérios para aplicação do VTM se mantiveram estáveis até 2013, prevalecendo o entendimento de que o VTM deveria ser calculado conforme:

1. VTM com base no Método 1: média ponderada na praça do remetente (Item 1 do Quadro II.2 acima);
2. VTM com base no Método 2: custo + lucro normal (Item 2 do Quadro II.2 acima);
3. VTM com base no Método 3: arbitramento do fisco (Item 3 do Quadro II.2 acima); e
4. VTM com base no Método 5: equiparação à industrial (Item 5 do Quadro II.2 acima).

A partir de 2013, sem ter havido qualquer alteração na lei do IPI, mas apenas a publicação da Solução de Consulta Cosit nº 8/2012 (“SCI 8/2012”), o CARF passou a aplicar novos critérios de aplicação do VTM:

5. VTM com base no Método 4: preço do adquirente atacadista (Item 4 do Quadro II.2 acima); e
6. VTM com base no Método 6: desconsideração do negócio jurídico entre empresas interdependentes (Item 6 do Quadro II.2 acima).

O VTM com base no Método 7 (“Afastamento do VTM mediante arbitramento para saída destinada a estabelecimento interdependente” – Item 7 do Quadro II.2 acima) refere-se à regra específica de importação.

É o que o quadro abaixo busca sintetizar a partir da análise de 46 (quarenta e seis) decisões que adentraram na discussão sobre aplicação do VTM:



A aplicação do VTM pelo método 4 “preço do adquirente atacadista” (Item 4 do Quadro II.2 acima) nos Julgamentos dos casos das empresas (i) Memphis (Acórdão 3101001806, fls.2010); (ii) Delly, (Acórdãos 3401003954, fls.977; 3401003955, fls.1726); e (iii) L’oreal (Acórdãos 3302003026, fls. 2269/2270 e 09.48.716, fls.1947) considerou o “mercado monopolista ou oligopolista do atacadista”. Nestes casos, o VTM foi apurado conforme “o preço praticado pela distribuidora interdependente nas vendas para terceiros independentes (não interdependentes), equivale ao preço de mercado, por abranger os custos do produto”¹³.

Referido entendimento tem como fundamento o Parecer Normativo CST nº 89/1970 (“PN CST 89/70”), o qual estabelece que “o preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente é o preço de venda por atacadista feita pelo mencionado estabelecimento a terceiros não interdependentes”.

O PN CST 89/70 fora derogado pelo Ripi/1979 e demais leis que lhe sobrevieram, não havendo qualquer respaldo legislativo no atual Ripi/2010 ou previsão de “mercado monopolista ou oligopolista do atacadista” na legislação hodierna.

A interpretação da legislação do IPI veiculada pela Receita Federal através da SCI 8/2012, veio “repristinar” o conteúdo trazido pelo PN CST 89/70, sem que tivesse havido qualquer alteração da regra matriz de incidência do IPI na aplicação do VTM para empresas interdependentes.

O julgamento mais recente analisado por este estudo (AKLA, Acórdão 3301-004.126) constata aplicação ainda

13. Carf, Proc. 11080.006626/2009-40, Memphis – Ac.3101.001.806, fls. 2010.

mais ampla da interpretação do conteúdo da SCI 8/2012, pois mesmo havendo mais de um atacadista na praça, entendeu pela utilização apenas do preço da distribuidora interdependente para fins de determinação do VTM.

A seguir, relacionamos as decisões analisadas que adentraram nos critérios para aplicação do VTM ou para seu afastamento.

III.2 TABELA 1: JULGAMENTOS SOBRE OS MÉTODOS DE APLICAÇÃO DO VTM

Caso	Ano julgo	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Método VTM
1	1988	Sinoda Indústria de Roupas Ac. 201-64.983	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Provido Parcialmente	2. Custo + Lucro
2	1989	Itapicuru Agro Industrial S.A. Ac. 201-65.180	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Média ponderada na praça do remetente (ADN CST 05/82)
3	1990	Adonis S/A Comércio e Indústria Ac. 201-66.292	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Provido	2. Custo + Lucro
4	1990	Brilholar – Indústria e Comércio de Alumínio Ltda. Ac. 201-66.093	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Média ponderada na praça do remetente
5	1990	Tintas Ypiranga Ltda. Ac. 201-66.776	1ª Câmara do 2º CC (maioria) RC Recurso provido	5. Equiparação (INSRF 87/89)
6	1990	Tintas Ypiranga Ltda. Ac. 201-66.775	1ª Câmara do 2º CC (maioria) RC Recurso provido	5. Equiparação (INSRF 87/89)
7	1990	S.A. Indústrias Votorantim Ac. .201.66.710	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso provido	2. Custo + Lucro

Caso	Ano julgto	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Método VTM
8	1991	Digital Equipment do Brasil Ltda. Ac. 201.67.590	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade): RC Recurso Provido	2. Custo + Lucro
9	1991	Aplivac - Aplicações à Vácuo Ltda. Ac. 22.04.484	2ª Câmara 2º CC (unanimidade de votos) RC provido	1. Média ponderada na praça do remetente
10	1994	Somar S/A Indústrias Mecânicas Ac.202-06.368	2ª Câmara do 2º CC (maioria) RC Recurso Improvido	2. Custo + Lucro
11	1995	Fonobrás Distribuidora Fonográfica Brasileira Ltda. Ac. 201.69.966	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Provido Parcialmente	2. Custo + Lucro
12	1999	Avon Cosméticos Ltda. Ac. 203-05.384	3ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Improvido	ARBITRAMENTO (Art. 68 e Art. 69 do RIPI/82)
13	2001	Itec S/A Ac. 202-13.477	2ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Média ponderada da praça do remetente
14	2001	Cia. Siderúrgica Pains Ac. 201-75.615	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Provido	5. Equiparação
15	2004	Concrebrás S.A. (Sucedida pela Lafarge Brasil S/A) Ac. 1-78.103	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Recurso de Ofício Improvido	1. Média ponderada da praça do remetente (PN CST 44/81)
16	2005	Ceil – Comercial Exportadora Industrial Ltda. Ac. 202-16.475	2ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Provido	1. Média ponderada da praça do remetente
17	2007	Comercial Real Luz Ltda. Ac. 202-18.525	2ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Média ponderada da praça do remetente

IPI E VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E PRÁTICA

Caso	Ano julgo	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Método VTM
18	2007	Indústria e Comércio de Cosméticos Natura Ltda. Ac. 204-02.707	4ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Improvido	2. Custo + Lucro (ADN CST 5/82 e PN CST 44/81)
19	2007	Indústria e Comércio de Cosméticos Natura Ltda. Ac. 204.02.706	4ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Improvido	2. Custo + Lucro (ADN CST 5/82 e PN CST 44/81)
20	2010	Avon Industrial Ltda. Ac. 3401-00.768	4ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RC Recurso Provido	1. Média ponderada da praça do remetente (ADN CST 5/82; PN CST 44/81)
21	2013	Celupa Industrial de Celulose e Papel Guaíba Ltda. Ac. 3403- •002.285	4ª Câmara, 3ª TO 3ª S (maioria) RC Provido Parcialmente	2. Custo + Lucro (PN CST 44/81)
22	2013	Unilever Brasil Industrial Ltda. (Unilever Brasil Higiene Pessoal e Limpeza Ltda.). Ac. 3301001.847	3ª Câmara 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	4. Preço do adquirente atacadista
23	2013	Memphis S/A Industrial Ac. 3201001.204	2ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RC Recurso Improvido	4. Preço do adquirente atacadista (PN CST 89/70)
24	2013	TB Comércio de Perfumes Ltda. (Tânia Bulhões) Ac. 3102002.092	1ª Câmara 2ª TO da 3ª S (maioria) RC Provido Parcialmente	7. Importação
25	2013	TB Comércio de Perfumes Ltda. (Tânia Bulhões) Ac. 3102002.091	1ª Câmara, 2ª TO 3ª S (maioria) RC Provido Parcialmente.	7. Importação
26	2014	Forever Living Products Brasil Ltda. Ac. 3201001.540	2ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RF Provido em Parte e RC Negado	5. Equiparação (IN SRF 87/89)

Caso	Ano julgo	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Método VTM
27	2014	Confab Industrial S/A Ac. 3402002.540	4ª Câmara 2 TO 3ª S (maioria) RC Recurso Provido	5. Equiparação (IN SRF 87/89)
28	2014	Peugeot Citroen do Brasil Automóveis Ltda. Ac. 3802002.366	2ª TE da 3ª Seção (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Média ponderada da praça do remetente (Art. 15 da Lei 4.502/64)
29	2014	Peugeot Citroen do Brasil Automóveis Ltda. Ac. 3802002.367	2ª TE da 3ª S (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Média ponderada da praça do remetente
30	2015	Memphis SA Industrial *Ac. 3101-001.806	1ª Câmara 1ª TO 3ª S (Maioria Voto de Qualidade) RC Improvido	4. Preço do adquirente atacadista (SCI 08/2012)
31	2016	Procosa Produtos de Beleza Ltda. (Loreal) *Ac. 3302003.026	3ª Câmara, 2ª TO 3ª S (maioria) RC Improvido RESP Negado Seguimento	4. Preço do adquirente atacadista (PN CST 89/70, SCI 08/2012)
32	2017	Unilever Brasil Industrial Ltda. Ac. 3301003.169	3ª Câmara, 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	6. Desconsideração (Art. 116 do CTN; Art. 149, VII, CTN; Art. 167 CC)
33	2017	Procosa Produtos de Beleza Ltda. (Loreal) Ac. 3402004341	4ª Câmara, 2ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso provido	2. Custo + Lucro
34	2017	Delly Kosmetic Comércio e Indústria Ltda. *Ac. 3401•003.954	4ª Câmara, 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	4. Preço do adquirente atacadista (PN CST 89/70, SCI 08/2012)
35	2017	Delly Kosmetic Comércio e Indústria Ltda. *Ac. 3401•003.955	4ª Câmara, 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	4. Preço do adquirente atacadista (PN CST 89/70, SCI 08/2012)

Caso	Ano julgto	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Método VTM
36	2017	Akla Indústria de Cosméticos Ltda. *Ac. 3301-004.126	3ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RC Recurso Improvido	4. Preço do adquirente atacadista (SCI 08/2012)

III.3 TABELA 2: JULGAMENTOS ESPECÍFICOS DE CASOS AUTUADOS PELO MÉTODO DO ARBITRAMENTO DO VTM

Caso	Ano julgto	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Método VTM
01	1985	IBM do Brasil - Ind., maq. e serviços Ltda. Ac. 201.63.413	1ª C do 2º CC RC Provido Parcialmente (maioria)	2. Custo + Lucro
02	199	Digital Equipment do Brasil Ltda. Ac. 201.67.590	1ª C do 2º CC RC Provido (unanimidade)	2. Custo + Lucro
03	1992	Discos CDS Indústria e Comércio Ltda. Ac. 201-68.689	1ª C do 2º CC Provido parcialmente (unanimidade)	1. Da Praça do Remetente
04	1992	Florença Móveis e Decorações Ltda. Ac. 203-00.805	3ª C do 2º CC RC Improvido (unanimidade)	2. Custo + Lucro
05	1993	AMS Comercial Ltda. Ac. 202-05.730	2ª C 2º CC RC provido parcialmente (unanimidade)	3. Arbitramento (vendas a preço inferior)
06	1994	Kucki – Industrial Plástica Ltda Ac. 202.06.912	2ª C do 2º CC RC Improvido (unanimidade)	3. Arbitramento (falta de escrituração)

Caso	Ano julgto	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Método VTM
07	2000	F. Pio & Cia Ltda. Ac. 201.73.780	1ª C do 2º CC RC Provido Parcialmente (unanimidade)	3. Arbitramento (utilizou sem distinção margens de lucro dos produtos estrangeiros e nacionais)
08	2004	Trimtec Autopeças Ltda. Ac. 201-77.422	1ª C do 2º CC RC Provido Parcialmente (unanimidade)	3. Arbitramento (o valor da operação não merece fé)
09	2004	Rio Star Indústria e Comércio Ltda Ac. 201.78.011	1ª C do 2º CC RC Improvido (unanimidade)	3. Arbitramento (documentação inidônea)
10	2007	In Corp Informática Ltda. Ac. 202-18.390	2ª C do 2º CC RC Improvido (unanimidade)	3. Arbitramento (escrituração incompleta das NF's/sonegação/ fraude)

IV. RELAÇÃO ENTRE O CONCEITO DE PRAÇA E CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DO VTM NA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

O quadro abaixo busca relacionar os resultados dos itens III e IV acima, confrontando o entendimento do tribunal administrativo (i) na definição do conceito de praça e interpretação do PN 44/81; e (ii) na aplicação dos critérios para cálculo do VTM nas operações realizadas entre empresas interdependentes:

IPI E VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E PRÁTICA

Caso	Ano julgto	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Conceito de Praça	Critério Normativo Método VTM
14	2001	Cia. Siderúrgica Pains Ac. 201-75.615	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Provido	5. Irrelevante	5. Equiparação
15	2004	Concrebrás S.A. (Sucedida pela Lafarge Brasil S/A) Ac. 1-78.103	1ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Recurso de Ofício Improvido	1. Município	1. Média ponderada da praça do remetente (PN CST 44/1981)
16	2005	Ceil – Comercial Exportadora Industrial Ltda. Ac. 202-16.475	2ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Provido	1. Município	1. Média ponderada da praça do remetente
17	2007	Comercial Real Luz Ltda. Ac. 202-18.525	2ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RC Recurso Improvido	1. Município	1. Média ponderada da praça do remetente
18	2007	Indústria e Comércio de Cosméticos Natura Ltda. Ac. 204-02.707	4ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Improvido	1. Município	2. Custo + Lucro (ADN CST 5/82 e PN CST 44/81)
19	2007	Indústria e Comércio de Cosméticos Natura Ltda. Ac. 204.02.706	4ª Câmara do 2º CC (unanimidade) RF Improvido	1. Município	2. Custo +Lucro (ADN CST 5/82 e PN CST 44/81)
20	2010	Avon Industrial Ltda. Ac. 3401-00.768	4ª Câmara, 1ª TO, 3ª S. (unanimidade) RC Recurso Provido	1. Município	1. Média ponderada da praça do remetente (ADN CST 5/82; PN CST 44/81)

Caso	Ano julgto	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Conceito de Praça	Critério Normativo Método VTM
21	2013	Celupa Industrial de Celulose e Papel Guaíba Ltda. Ac. 3403-002.285	4ª Câmara, 3ª TO 3ª S (maioria) RC Provido Parcialmente	1. Município	2. Custo + Lucro (PN CST 44/81)
22	2013	Unilever Brasil Industrial Ltda. (Unilever Brasil Higiene Pessoal e Limpeza Ltda.) Ac. 3301001.847	3ª Câmara 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	5. Irrelevante	4. Preço do adquirente atacadista
23	2013	Memphis S/A Industrial Ac. 3201001.204	2ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RC Recurso Improvido	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista (PN CST 89/70)
24	2013	TB Comércio de Perfumes Ltda. (Tânia Bulhões) Ac. 3102002.092	1ª Câmara 2ª TO da 3ª S (maioria) RC Provido Parcialmente	5. Irrelevante	7. Importação
25	2013	TB Comércio de Perfumes Ltda. (Tânia Bulhões) Ac. 3102002.091	1ª Câmara, 2ª TO 3ª S (maioria) RC Provido Parcialmente.	5. Irrelevante	7. Importação
26	2014	Forever Living Products Brasil Ltda. Ac. 3201001.540	2ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RF Provido em Parte e RC Negado	5. Irrelevante	5. Equiparação (IN SRF 87/89)
27	2014	Confab Industrial S/A Ac.	4ª Câmara 2 TO 3ª S. (maioria) RC Recurso	5. Irrelevante	5. Equiparação (IN SRF

IPI E VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E PRÁTICA

Caso	Ano julgto	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Conceito de Praça	Critério Normativo Método VTM
		3402002.540	Provido.		87/89)
28	2014	Peugeot Citroen do Brasil Automóveis Ltda. Ac. 3802002.366	2ª TE da 3ª Seção. (unanimidade) RC Recurso Improvido	5. Irrelevante	1. Média ponderada da praça do remetente (Art. 15 da Lei 4.502/64)
29	2014	Peugeot Citroen do Brasil Automóveis Ltda. Ac. 3802002.367	2ª TE da 3ª S. (unanimidade) RC Recurso Improvido	5. Irrelevante	1. Média ponderada da praça do remetente
30	2015	Memphis SA Industrial Ac. 3101-001.806	1ª Câmara 1ª TO 3ª S (Maioria Voto de Qualidade) RC Improvido	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista (SCI 08/2012)
31	2016	Procosa Produtos de Beleza Ltda. (Loreal) Ac. 3302003.026	3ª Câmara, 2ª TO 3ª S (maioria) RC Improvido RESP Negado Seguimento	2. Região Metropolitana	4. Preço do adquirente atacadista (PN CST 89/70, SCI 08/2012)
32	2017	Unilever Brasil Industrial Ltda. Ac. 3301003.169	3ª Câmara, 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	5. Irrelevante	6. Desconsideração (Art. 116 do CTN; Art. 149, VII, CTN; Art. 167 CC)
33	2017	Procosa Produtos de Beleza Ltda (Loreal) Ac. 3402004341	4ª Câmara, 2ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso provido	1. Município	2. Custo + Lucro

Caso	Ano julgo	Contribuinte/ Acórdão Carf	Órgão Julgador/ Decisão Administrativa	Critério Normativo Conceito de Praça	Critério Normativo Método VTM
34	2017	Delly Kosmetic Comércio e Indústria Ltda Ac. 3401-003.954	4ª Câmara, 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista (PN CST 89/70, SCI 08/2012)
35	2017	Delly Kosmetic Comércio e Indústria Ltda Ac. 3401-003.955	4ª Câmara, 1ª TO 3ª S (maioria) RC Recurso Improvido	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista (PN CST 89/70, SCI 08/2012)
36	2017	Akla Indústria de Cosméticos Ltda. Ac. 3301-004.126	3ª Câmara, 1ª TO 3ª S (unanimidade) RC Recurso Improvido	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista (SC Cosit 08/2012)

Legenda:

Na coluna “**Contribuinte/Acórdão Carf**” contém a indicação do número do Acórdão, disponível para consulta no site oficial do Carf.

Na coluna “**Órgão Julgador/Decisão Administrativa**” a sigla “RC” indica Recurso do Contribuinte e “RF” Recurso do Fisco.

Para elaboração do quadro, só foram considerados os acórdãos que adentraram na matéria.

V. ANÁLISE DOS AUTOS DE INFRAÇÃO: CONCEITOS DE PRAÇA E CRITÉRIOS PARA APLICAÇÃO DO VTM

A análise de 10 (dez) autos de infração lavrados entre 2012 e 2016, fornecidos em regime de confidencialidade pela Abihpec para este estudo, revelou que os critérios de aplicação da legislação atinente à base de cálculo do IPI nas operações entre empresas interdependentes também variam de acordo com a interpretação (i) do conceito de praça; e (ii) dos demais parâmetros para aplicação do VTM.

Aplicando os mesmos critérios identificados pelos quadros II.1 e II.2, temos a prevalência do Método 4, que ignora a definição do termo “praça” para apurar o preço conforme a localização do atacadista adquirente (“área onde o produto estiver disponível para comércio”). Observe-se:



Abaixo relacionamos os Autos de Infração analisados, mantendo a confidencialidade do nome dos contribuintes:

Ref.	Ano julgto	Contribuinte	AIIM/DRJ	Critério Normativo Conceito de Praça	Critério Normativo Método VTM
1	2013	(Empresa 1)	AIIM/DRJ	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista
2	2013	(Empresa 2)	AIIM/DRJ	4. Local de comercialização “mercado atacadista monopolizado”	4. Preço do adquirente atacadista (SCI 08/2012)
3	2013	(Empresa 2)	AIIM/DRJ	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista (PN CST 44/81; ADN CST 05/82; SCI 08/2012)
4	2014	(Empresa 3)	TVF/DRJ	5. Irrelevante	6. Desconsideração (Art. 116 do CTN; art. 149, VII, CTN; art. 167 CC)

Ref.	Ano julgto	Contribuinte	AIIM/DRJ	Critério Normativo Conceito de Praça	Critério Normativo Método VTM
5	2015	(Empresa 4)	TVF/DRJ	1. Município	Autos convertidos em diligência
6	2015	(Empresa 5)	AIIM/DRJ	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista (IN SRF 87/89, SCI 08/2012)
7	2012	(Empresa 7)	AIIM	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista (Análise apenas do AIIM)
8	2015	(Empresa 7)	AIIM/DRJ	1. Município	Vício no AIIM. AIIM anulado (Art. 146 do CTN) Aguardando julgamento Resp da FN.
9	2015	(Empresa 8)	AIIM/DRJ	4. Local de comercialização STJ (REsp 229761/ES)	4. Preço do adquirente atacadista (ADN CST 05/82, PN CST 44/81, SCI 8/2012)
10	2016	(Empresa 8)	AIIM/DRJ	4. Local de comercialização	4. Preço do adquirente atacadista (ADN CST 05/82, PN CST 44/81 e SCI 8/2012)

VI. CONCLUSÃO

Após analisar as 53 (cinquenta e três) decisões administrativas proferidas pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) que tratam da base de cálculo do IPI

para empresas interdependentes, especialmente quanto ao conceito de praça e demais critérios de aplicação do VTM, observou-se que:

I - O **conceito de praça na jurisprudência administrativa** se manteve estável até 2012, prevalecendo o entendimento de que “praça” é equivalente a “Município”, em coerência com o disposto no Parecer Normativo nº 44/81 (PN CST 44/81), que embora esteja vigente até os dias atuais, a partir de 2013 observa-se uma mudança na interpretação, com o surgimento de outros entendimentos, passando a prevalecer o conceito de praça como “local de comércio: área onde o produto estiver disponível para comércio pelo consumidor final” e também o critério que considera praça como toda “região metropolitana - área de mais de um Município contíguos”;

II - Os **critérios para aplicação do VTM na jurisprudência administrativa** se mantiveram estáveis até 2012, prevalecendo o entendimento de que o VTM deveria ser calculado conforme: (i) média ponderada do preço praticado pelos atacadistas na praça do remetente; (ii) custo + lucro normal; (iii) arbitramento do fisco; e (iv) equiparação à industrial. A partir de 2013, sem ter havido qualquer alteração na lei do IPI, mas apenas a publicação da Solução de Consulta Cosit nº 8/2012 (“SCI 8/2012”), o Carf passou a interpretar e aplicar novos critérios de VTM com base (v) preço do adquirente atacadista e (vi) na desconsideração do negócio jurídico entre empresas interdependentes.

Da análise da **jurisprudência judicial**, à luz da legislação privada, especialmente de Direito Comercial, da “Lei do Cheque”, o **conceito de praça** é entendido à unanimidade dos casos analisados como equivalente a “Município”, exatamente como entendido pelo PN CST 44/81, aplicável à legislação do IPI.

Observou-se também que os 10 (dez) **autos de infração lavrados após 2012** já partiram, preponderantemente, da aplicação do VTM ignorando a definição do termo “praça” para apurar a base de cálculo conforme o preço praticado pelo atacadista adquirente.



Capítulo 3

Do Contexto Econômico



1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A sociedade que conhecemos hoje é, sob várias formas, produto da industrialização. Desde a Primeira Revolução Industrial o padrão de consumo de uma família típica melhorou significativamente e o nível de renda *per capita* difere muito entre regiões industrializadas e não industrializadas. Além de acelerar a urbanização, a industrialização transformou a forma de organização social.

Durante a industrialização o setor manufatureiro liderou as taxas de crescimento do produto, contribuiu para capacitar a força de trabalho e gerou diretamente grande parcela dos tributos da nação. No Brasil, no auge da industrialização em fins da década de 1970 o setor manufatureiro foi responsável direto por cerca de 40% dos tributos totais arrecadados.

Entretanto, a fase industrial não dura para sempre. Os países desenvolvidos começaram a se desindustrializar após alcançarem grau de industrialização e nível de renda *per capita* elevado na era pré-globalização, isto é, antes de 1980. Vários países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, têm se desindustrializado na era da globalização. Nessa era houve redução acentuada das barreiras comerciais em escala internacional, difusão das tecnologias de informação e comunicação, queda dos custos de transportes, maior relevância de alguns setores de serviços e vários outros fatores que têm contribuído para uma nova forma de organização da produção em nível mundial. Atualmente, a produção de bens está organizada em cadeias globais de valor em que os estágios manufatureiros estão localizados em regiões de baixos salários e as atividades de concepção, distribuição e gestão da marca em localidades de salários altos.

Este estudo procura verificar se a desindustrialização é um fenômeno global e se o Brasil segue o padrão esperado

de desindustrialização. Além disso, faz-se uma síntese dos fatores tradicionais explicativos da desindustrialização e também dos novos *drivers* que tem acelerado a desindustrialização na era da globalização. Assim, registra que a manufatura cedeu participação no PIB para o setor de serviços por diversos fatores. Desse modo, é natural que tributos incidentes sobre a atividade manufatureira ou industrial percam importância relativa ao longo do processo de desenvolvimento.

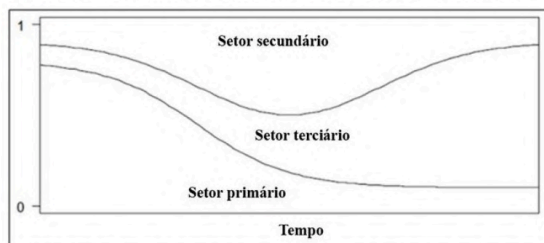
Este estudo busca, portanto, analisar o processo de industrialização do ponto de vista teórico; verificar empiricamente a forma como esse processo se manifesta no Brasil; e investigar os efeitos desse processo sobre a arrecadação de tributos indiretos, com destaque para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

2. A PARTICIPAÇÃO DOS TRÊS SETORES NO CURSO DO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO: PADRÃO DE MUDANÇA ESTRUTURAL OBSERVADO

O desenvolvimento econômico é um processo complexo por meio do qual se eleva a renda *per capita* e a qualidade de vida das pessoas. Embora ocorra com intensidade distinta, em geral os países seguem a trajetória de mudança estrutural ao longo do tempo conforme ilustrado na Figura 1. Essa trajetória pode ser dividida em três etapas: a agrícola, seguida da fase industrial e depois dos serviços.¹⁴

14. Existe uma vasta literatura sobre mudança estrutural pela evolução dos três setores (HERRENDORF; ROGERSON; VALENTINYI, 2014; KRÜGER, 2008; KUZNETS, 1966; SYRQUIN, 1988).

Figura 1: Padrão de Mudança Estrutural Através dos Três Setores



Nota: Setor primário: agricultura, pecuária e pesca. Setor secundário: indústria de transformação, indústria extrativa, construção civil e serviços de utilidade pública. Setor terciário: comércio e serviços em geral.¹⁵

Fonte: Krüger, 2008, p. 333.

No estágio inicial do desenvolvimento, a força de trabalho e a atividade econômica concentram-se no setor agropecuário. Os países são basicamente rurais, possuem baixo nível de renda *per capita* e padrão de consumo baseado em itens essenciais como alimentos, roupas e calçados.

O processo de industrialização resulta no aumento da participação do setor secundário na economia, uma vez que o PIB do setor manufatureiro¹⁶ expande-se a taxas mais elevadas que o restante da economia. Como as cadeias produtivas são mais longas, quando a manufatura cresce, ela puxa consigo vários setores fornecedores de insumos diretos e indiretos. Por esse motivo, a manufatura é vista como o *motor do crescimento* econômico (KALDOR, 1966), principalmente na

15. Setor primário corresponde à seção A, setor secundário corresponde às seções B e F e o setor terciário corresponde às seções G a U da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) versão 2.0 disponível no Anexo 1.

16. Neste estudo, os termos indústria de transformação, indústria e manufatura são utilizados indistintamente, correspondendo a todas as divisões entre 10 e 33 da CNAE 2.0 disponíveis no Anexo 1. A indústria de transformação é o principal componente do setor secundário e a responsável pelo processo de industrialização.

etapa intermediária do desenvolvimento. Conforme Rodrik (2007), é durante o período de industrialização que ocorrem as maiores taxas de crescimento econômico registradas pelos institutos estatísticos. A maioria dos países desenvolvidos tornaram-se economias altamente industrializadas e com renda *per capita* elevada durante seus respectivos períodos de industrialização. A manufatura possui várias características especiais que a tornam um *setor-escada* para estimular as economias (RODRIK, 2013a, b) a obterem um elevado grau de desenvolvimento¹⁷ (a seção 3.2 detalha essas características especiais).

Foi durante a fase intermediária que os países deixaram de ser rurais e tornaram-se urbanos, pois a industrialização intensificou o processo de urbanização e juntos alteraram os hábitos de vida da população que antes vivia no campo. Com isso, vários serviços passaram a ser demandados.

No estágio intermediário do desenvolvimento, o setor de serviços se expande por duas vias principais. Primeiro, a industrialização demanda insumos de vários setores de serviços. Segundo, a urbanização gera demanda adicional por diversos serviços essenciais ao estilo de vida nas cidades. Assim, ainda na fase intermediária do desenvolvimento, junto com a industrialização, cresce a participação (em termos de produto e de emprego) do setor terciário na economia, embora ainda seja o setor secundário quem exerce o papel de liderança em relação ao ritmo e à orientação do crescimento econômico.

O setor de serviços somente passa a concentrar a maior parcela da força de trabalho e da geração de produto da economia numa etapa avançada do desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, isso ocorreu após alcançarem uma

17. Basicamente, desenvolvimento é um processo que busca aumentar a renda per capita e a qualidade de vida. O Índice de Desenvolvimento Econômico (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) é uma proxy muito utilizada para captar a qualidade de vida dos países e regiões.

renda *per capita* de cerca de 25 mil dólares internacionais¹⁸ (em valores atualizados) em algum momento da década de 1970 (DECOMTEC/FIESP, 2013; PALMA, 2005; SINGH, 1987; UNIDO, 2015). Estudos recentes têm evidenciado que esse nível de renda *per capita* tem diminuído nas últimas décadas (assunto a ser tratado na seção 6 deste capítulo).

Muitos economistas têm explicado as mudanças observadas nas parcelas setoriais da agropecuária, da manufatura e dos serviços (em termos de emprego e PIB) no curso do desenvolvimento econômico (Figura 1) por dois fatores principais: (i) as taxas relativas de crescimento da produtividade do trabalho, $\dot{p}$, e (ii) as elasticidades renda da demanda, η , para os produtos desses três setores (SINGH, 1987). $\dot{p}$ tende a ser maior na manufatura e agricultura que nos serviços e η tende a ser maior na manufatura e nos serviços que na agricultura (SINGH, 1987). Estudos recentes têm mostrado que a partir do nível intermediário de renda *per capita*, η tende a ser mais elevado nos serviços que na própria manufatura.¹⁹ Assim, os fatos observados sobre os valores relativos de $\dot{p}$ e η para os três setores da economia permitem-nos entender que, quando a renda *per capita* aumenta, a participação do setor de serviços no PIB e no emprego total da economia aumenta inicialmente à custa da agricultura e, posteriormente, à custa da indústria de transformação (SINGH, 1987). Veja-se em maior detalhe a mudança estrutural pelo emprego e pelo PIB a seguir.

18. Dólares internacionais são mensurados em paridade poder de compra (PPC).

19. Por exemplo, Schettkat e Yocarini (2006) estimaram elasticidades renda a partir de dados sobre o consumo das famílias para seis países desenvolvidos (Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, França, Holanda e Espanha). Eles encontraram elasticidades renda para o setor de serviços (excluídos serviços de saúde) entre 1,38 (Estados Unidos) e 1,70 (Espanha), enquanto para os bens não duráveis as elasticidades renda variaram entre 0,75 (Alemanha) e 0,97 (França). Consequentemente, a partir de determinado nível de renda per capita os produtos manufaturados tendem a perder participação no consumo pessoal para o setor de serviços (HERRENDORF; ROGERSON; VALENTINYI, 2014).

$\bar{p}$ tende a ser maior na manufatura e na agricultura do que nos serviços, porque a mecanização incide com maior intensidade nos dois primeiros do que o último. No estágio intermediário do desenvolvimento, o setor secundário absorve mão de obra ociosa e redundante do setor agropecuário, mas, a partir do esgotamento desse tipo de mão de obra, a mecanização do setor agrícola (tratores, colheitadeira, plantadeiras, semeadeiras, pulverizadores e demais implementos agrícolas) contribui para liberar trabalhadores principalmente para o setor secundário e em seguida para o setor terciário. Nesta fase intermediária, o setor secundário se expande na economia, porque a demanda por produtos industriais tende a ser elevada ($\eta > 1$), assim, aumenta a proporção de produtos industriais no orçamento das famílias. Por isso, na fase intermediária, o grau de industrialização mensurado pela participação da manufatura no PIB alcança seu pico.

Após os países obterem elevada renda *per capita*, o setor de serviços continua absorvendo trabalhadores do setor agrícola e também passa a absorver os trabalhadores liberados pelo setor industrial, pois este setor consegue expandir o seu produto com menor requisito do fator trabalho ($\bar{p}$ é elevada).²⁰ Entre os três setores, o setor de serviços é o mais intensivo em trabalho, então é natural que ele concentre a maior parcela do emprego na fase final do desenvolvimento. Nessa fase, uma proporção maior da renda passa a ser gasta em serviços (η é elevado), especialmente em serviços modernos e de alta renda como serviços bancários e seguros, internet e serviços da tecnologia de informação, televisão a cabo, planos de saúde, educação e entretenimento (hotéis, restaurantes, viagens e lazer em geral).

Estudos recentes encontraram evidências que $\bar{p}$ e η continuam como os principais fatores explicativos da mudança estrutural (LAWRENCE; EDWARDS, 2013; PENEDER; STREICHER, 2017), ao menos para os países desenvolvidos.

20. É importante ressaltar que o progresso tecnológico, especialmente quanto às inovações de processo, é determinante para elevar a produtividade no setor industrial. Nesse setor, a mudança tecnológica é dirigida por maior uso de capital e trabalho qualificado.

Além de p e η , recentemente outros fatores têm sido abordados pela literatura para explicar a mudança estrutural ocorrida nas últimas três décadas. Há evidências de que nesse período a mudança estrutural em direção ao setor de serviços tem se acelerado e está ocorrendo em níveis inferiores de renda *per capita* relativos ao padrão normal observado nos países desenvolvidos. Essas evidências serão mais bem abordadas na seção 6 e os outros fatores potencialmente explicativos serão tratados na seção 7 deste capítulo.

A passagem da fase intermediária (de industrialização) para a fase final (de serviços) do desenvolvimento é chamada pela literatura especializada de *desindustrialização*, assunto que será abordado em maior detalhe nas seções a seguir.

3. TEORIA DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Desindustrialização é entendida como a diminuição da importância econômica do setor manufatureiro frente a um aumento na participação do setor de serviços. Nesse processo, o crescimento do PIB torna-se cada vez mais dependente do setor de serviços e menos da manufatura. Existem dois indicadores muito utilizados pela literatura especializada para mensurar a desindustrialização, a saber:

- (i) Redução do valor adicionado manufatureiro em termos absolutos ou em relação ao PIB da economia (SHAFARIDIN, 2005, p. 17; MARCONI; ROCHA, 2012, p. 853; GONÇALVES, 2012, p. 7);²¹
- (ii) Diminuição do emprego manufatureiro em número absoluto ou em relação à economia total (ROWTHORN; WELLS, 1987, p. 5; ROWTHORN; RAMASWAMY, 1999, p. 18;

21. Ambos mensurados a preços básicos, isto é, a preços no portão da fábrica (ou seja, preços de varejo descontados os impostos indiretos e as margens de comércio e de transporte). Na contabilidade nacional, PIB a preços básicos corresponde ao valor adicionado bruto. Para toda a economia, a diferença entre o PIB a preços básicos e o PIB preços de mercado é que o último inclui os impostos indiretos sobre os produtos.

ROWTHORN; COUTTS, 2004, p. 767; PALMA, 2005, p. 2).

Conforme apontou Morceiro (2012), geralmente, os estudos focados nos países desenvolvidos concentram-se na variável emprego, enquanto estudos voltados aos países em desenvolvimento focam na variável PIB para mensurar a desindustrialização. Isso ocorre, porque nos países desenvolvidos houve uma grande diminuição relativa do emprego manufatureiro devido às altas taxas de crescimento da produtividade do trabalho registradas na manufatura. Tregenna (2016) afirmou que mensurar a desindustrialização apenas pelo emprego pode falhar em captar a essência desse fenômeno, pois o emprego manufatureiro na economia pode diminuir ao mesmo tempo em que a parcela da manufatura no PIB aumenta. Ou seja, a queda de emprego relativo é compensada pelo aumento de produtividade da manufatura. A Coreia do Sul, por exemplo, registrou queda relativa do emprego manufatureiro enquanto aumentou a parcela da manufatura no PIB (TREGENNA, 2009).

Além disso, há formas “espúrias” de ampliar a parcela do emprego manufatureiro em relação ao emprego total em estruturas produtivas em que predominam atividades intensivas em mão de obra e montagem, como nas indústrias maqui-las. Outra razão para a adoção da variável PIB na análise da desindustrialização para países em desenvolvimento é a dificuldade de se encontrar séries longas de dados de emprego manufatureiro confiáveis para um conjunto representativo de países (TREGENNA, 2016).²²

Sendo assim, neste estudo, mensura-se a desindustrialização como uma redução do setor manufatureiro em relação ao PIB da economia em preços correntes, pois é essa a forma de mensurar a desindustrialização que tem predominado nos países em desenvolvimento e no Brasil.²³

22. No Brasil, por exemplo, as Contas Nacionais apresentam séries anuais de emprego apenas desde 1990.

23. Ressalta-se que são raros os casos de diminuição do valor adicionado manufatureiro em termos absolutos.

3.1 TIPOS DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

A literatura qualifica a desindustrialização em dois tipos: (i) normal ou positiva (ROWTHORN; WELLS, 1987) e (ii) precoce ou prematura (PALMA, 2005, 2008; RODRIK, 2016; RICUPERO, 2014).

A desindustrialização normal ou positiva (doravante tratada como positiva) ocorre quando os países alcançam elevado nível de renda *per capita*, uma vez que

(...) [q]uando a indústria de transformação começa a perder participação no PIB após o país atingir uma renda *per capita* elevada, qualifica-se a desindustrialização como natural, positiva ou normal, pois os empregos perdidos com a desindustrialização são realocados para um setor de serviços dinâmico/sofisticado que paga altos salários e eleva o padrão de vida do trabalhador. Nesse caso, a indústria ainda é um importante motor do crescimento, mas é o setor de serviços intensivo em conhecimento que passa a ditar o ritmo do crescimento econômico. (DECOMTEC/FIESP, 2013, p. 11- 12).

A desindustrialização precoce ou prematura (doravante precoce) ocorre quando os países começam a se desindustrializar a partir de um nível de renda *per capita* muito inferior ao registrado pelos países de desindustrialização positiva. Assim,

(...) quando a manufatura se reduz em relação ao PIB, bem antes de o país atingir esse patamar de renda *per capita*, a desindustrialização é qualificada como precoce ou prematura. Nesse caso, a desindustrialização ocorre antes da expansão do setor de serviços intensivo em conhecimento se tornar capaz de absorver a mão de obra desempregada pela indústria. Provavelmente, parcela significativa da força de trabalho desempregada acaba sendo alocada em setores de baixa produtividade e baixos salários e/ou em subempregos. Em resumo, o país perde seu principal motor do desenvolvimento/crescimento sem nenhum outro se-

tor dinâmico capaz de assumir essa posição, limitado a baixas taxas de crescimento da renda *per capita*. (DECOMTEC/FIESP, 2013, p. 12).

Em síntese, a desindustrialização positiva verificada nos países desenvolvidos segue um *padrão normal de mudança estrutural* conforme exemplificado na Figura 1 (ver seção 1), ou seja, ela é um sintoma do sucesso econômico (ROWTHORN; WELLS, 1987, p. 5-6). Já a desindustrialização precoce é uma consequência indesejável do desenvolvimento, pois “o processo de industrialização abortou antes de dar nascimento a uma economia próspera de serviços, capaz de absorver a mão de obra desempregada pela indústria” (RICUPERO, 2014).

A partir da Revolução Industrial, o padrão de vida das pessoas nos países industrializados elevou-se enormemente. A sociedade que conhecemos hoje é de várias formas produto da industrialização (RODRIK, 2016, p. 1). Através da industrialização, países antes pobres, como Japão e Coreia do Sul, realizaram seu processo de aproximação dos países ricos. Os países desenvolvidos vêm passando por um processo de encolhimento do setor manufatureiro há várias décadas (como se verá na seção 5) com perda de empregos qualificados, aumento da desigualdade e diminuição do potencial inovativo (RODRIK, 2016, p. 2).

Apesar dos países desenvolvidos terem alcançados elevado nível de renda *per capita*, a desindustrialização ainda é assunto de discussão dentre formuladores de políticas e pesquisadores acadêmicos desses países. Após a crise de 2009, os Estados Unidos elaboraram políticas para revitalizar a manufatura avançada (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, 2009, 2012) e a União Europeia estabeleceu como meta para o bloco ampliar a parcela da manufatura no PIB de 16% para 20% entre 2012 e 2020 através de medidas que fomentem o setor manufatureiro (EUROPEAN COMMISSION, 2012).

Tal preocupação se justifica uma vez que a manufatura possui algumas características relevantes para promover

o progresso econômico, conforme abordado na próxima seção.

3.2 CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E EFEITOS ECONÔMICOS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Ao longo as últimas cinco décadas, especificamente desde os estudos de (KALDOR, 1966, 1967), pesquisadores têm se preocupado em identificar algumas características especiais do setor manufatureiro. Abaixo se relacionam algumas delas em maior detalhe:

1) Setor dinâmico tecnologicamente. A manufatura é a principal fonte de inovação e difusão de novas tecnologias para toda a economia, pois 2/3 ou mais dos gastos privados em pesquisa e desenvolvimento (P&D) do planeta são realizados pela manufatura (MANYIKA et al., 2012, cap. 1; *OECD's Analytical Business Enterprise Research and Development database*), assim como registram a maioria das patentes concedidas no mundo;

2) Encadeamento para trás. Dentre os setores de atividade produtiva, a manufatura possui a maior capacidade de estimular o crescimento dos demais setores da economia (HIRSCHMAN, 1958, cap. 6). Por possuir longas cadeias produtivas, os setores manufatureiros apresentam multiplicadores de produção elevados. O multiplicador da produção mede o quanto se gera de produção adicional a partir de uma unidade monetária demandada por um setor específico. No Brasil, para cada R\$ 1,00 demandado de bens da indústria de transformação, gerou-se um adicional de R\$ 1,13 na economia em 2010 (IBGE, 2016), enquanto nos Estados Unidos gerou-se um adicional de US\$ 1,35 (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES, 2012, p. 7);

3) Comercialização com o exterior. Ao contribuir com exportações líquidas, a manufatura pode evitar problemas de divisas no balanço de pagamentos da economia (THIR-

LWALL, 2002), já que ela tende a realizar cerca de 2/3 ou mais das exportações mundiais (MANYIKA et al., 2012, cap. 1). Por ser um setor altamente comercializável com o exterior, a manufatura não enfrenta restrições de demanda no mercado doméstico; assim, ela pode se expandir mesmo se a economia local permanecer estagnada (RODRIK, 2016, p. 2);

4) Produtividade. Contribui bastante – de modo desproporcional ao tamanho do seu setor – para o crescimento da produtividade da economia (KALDOR, 1966; MANYIKA et al., 2012, cap. 1), pois a manufatura apresenta elevadas economias estáticas e dinâmicas de escala (KALDOR, 1967; SZIRMAI; VERSPAGEN, 2015; UNIDO, 2015) e é o *locus* de inovações organizacionais e incorporadas nas máquinas e equipamentos. Greenstone, Hornbeck e Moretti (2010) mostraram que o deslocamento de uma planta produtiva manufatureira para uma comunidade aumenta a produtividade das firmas ao redor em 12% quando comparada com a comunidade que não recebeu nova unidade produtiva. Para Rodrik (2013), o setor manufatureiro apresenta forte *convergência incondicional* na produtividade do trabalho mesmo na presença de má governança, políticas ruins e um contexto desvantajoso, diferente do resto da economia;

5) Desenvolvimento regional. A manufatura possui alta capacidade de promover o desenvolvimento regional. Nos Estados Unidos, para cada emprego adicional no setor manufatureiro em uma dada cidade, 1,6 empregos são criados no setor *nontradable* na mesma cidade e, para cada emprego gerado nos setores de alta tecnologia, são criados 4,9 empregos adicionais no setor *nontradable* (MORETTI, 2010, p. 373). No Brasil, no nível mesorregional, para cada emprego criado nos setores industriais, quatro são gerados nos setores de serviços e, para cada emprego criado nos setores industriais de alta intensidade tecnológica, sete empregos são gerados nos setores de serviços (MACEDO; MONASTERIO, 2016).

Pelas características descritas acima, a manufatura é um setor relevante para o desenvolvimento. Nesse sentido, a manufatura é considerada como o *motor do crescimento* eco-

nômico (KALDOR, 1966; THIRLWALL, 2002) ou um *setor-escada* para estimular as economias em desenvolvimento (RODRIK, 2013a). Alguns estudos destacam ainda que uma base manufatureira forte é importante para a segurança nacional (U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, 2012, cap. 6), que a manufatura paga maiores salários e benefícios ao trabalhador (plano de saúde, auxílios, etc.) em relação ao restante da economia (LANGDON; LEHRMAN, 2012) ou que ela tem tradicionalmente absorvido quantidades elevadas de mão de obra de pouca qualificação (Rodrik, 2016, p. 2) e promovido o treinamento *on-the-job*. Todas essas características especiais da manufatura têm sido corroboradas por estudos recentes (MARCONI; REIS; ARAÚJO, 2016; SZIRMAI; VERSAPAGEN, 2015; UNIDO, 2015).

Conforme as características apontadas nesta seção, a desindustrialização pode diminuir a taxa de crescimento e desenvolvimento dos países, porque a manufatura passa a ter um peso menor na atividade econômica (TREGENNA, 2016). Isso é fácil de observar quanto à produtividade e ao encadeamento. Também pode haver perda de potencial inovativo quando as atividades manufatureiras são deslocadas para o exterior. O deslocamento da eletrônica de consumo da América para a Ásia limitou o protagonismo dos Estados Unidos na nova geração de tecnologias como baterias avançadas, monitores de tela plana, fibras óticas, etc. (PISANO; SHIH, 2012).

Além disso, do ponto de vista estrutural, o setor de serviços tende a apresentar crescimento da produtividade menor do que o setor manufatureiro, logo economias baseadas em serviços tendem a crescer menos que economias em industrialização.

No entanto, estudos recentes identificaram que alguns setores de serviços, especialmente os serviços modernos, tornaram-se mais relevantes para o desenvolvimento atualmente do que o papel desempenhado pelos serviços tradicionais no passado. Uma questão em aberto é: os serviços têm características especiais assim como a manufatura? Caso a resposta seja sim, as preocupações com a desindus-

alização precisam ser repensadas. A próxima seção resume brevemente a literatura que realça o papel atual dos serviços modernos.

3.3 IMPORTÂNCIA DOS SERVIÇOS MODERNOS NO PERÍODO ATUAL

O setor de serviços²⁴ representa mais de 70% do PIB nas economias desenvolvidas e mais de 50% do PIB nas economias em desenvolvimento.²⁵ Além de ser um setor grande, ele é muito heterogêneo por qualquer critério que se leve em conta. Essa heterogeneidade pode ser dimensionada em termos tecnológicos (*softwares* x atividades artísticas), grau de comercialização com o exterior (aluguel de ativos não imobiliários – máquinas e equipamentos x atividades imobiliárias), qualificação da mão de obra (serviços prestados às empresas x serviços pessoais), sendo ainda possível segmentar entre bens finais ou intermediários, ou ainda de origem pública e privada. Ultimamente, os serviços têm sido divididos entre tradicionais e modernos (EICHENGREEN; GUPTA, 2013; MARCONI, 2017).

Os serviços modernos incluem os serviços de informação e comunicação, atividades financeiras, seguros, atividades profissionais, científicas e técnicas e algumas atividades administrativas e serviços complementares.²⁶ (Na seção 7, será abordado que uma parcela das firmas do setor de comércio possui características típicas da manufatura, porém não produzem bens). Esses serviços se diferenciam em termos do grau de comercialização, do uso e produção de tecnologias, das habilidades de seus trabalhadores e na intensidade em conhecimento (EICHENGREEN; GUPTA, 2013).

24. Este setor corresponde aos códigos 45 a 99 da CNAE 2.0.

25. Em alguns países desenvolvidos, como os Estados Unidos, o setor de serviços representa 80% do PIB.

26. Os serviços modernos correspondem aos seguintes códigos da CNAE 2.0: 58-66, 69-75 e alguns códigos do agregado 77-82.

Os serviços modernos têm crescido mais rápido do que os demais serviços e aumentado seu peso dentro do setor de serviços nas últimas décadas. A seguir, apresentam-se algumas características dos serviços modernos que os assemelham com a manufatura.

Primeiro, alguns setores de serviços modernos estão realizando inovações e dispendendo recursos em atividades de P&D no mesmo montante que setores manufatureiros de média-alta e alta tecnologia. O principal exemplo é o setor responsável pelo desenvolvimento de programas computacionais (*softwares*) e outros serviços de informação²⁷, no qual estão empresas como Google, Microsoft, Amazon, IBM e Oracle. Ao observar os gastos em P&D privado no mundo, em 2016, os três primeiros setores ainda são os da indústria de transformação, mas o quarto já é o do setor de serviços, na seguinte ordem: informática e eletrônica (24%), farmacêutica (22,1%), automobilística (15,4%), e *software* e internet (12,9%) (JARUZELSKI; STAACK; SHINOZAKI, 2016).

Para 2018, estima-se que os gastos em P&D privado do setor de *software* e internet já serão maiores do que de toda a indústria automobilística (JARUZELSKI; STAACK; SHINOZAKI, 2016). Se mantiver as elevadas taxas de crescimento da última década, o setor de *software* e internet será o líder em P&D global dentro de uma década.

O setor de serviços intitulado pesquisa e desenvolvimento científico²⁸ apresenta a maior intensidade em P&D – medida pela P&D sobre o faturamento – entre todos os setores de atividade econômica. Embora seja classificado dentro do setor de serviços, ele reúne centros de P&D de toda a economia, ou seja, inclui laboratórios de pesquisa de finalidade agrícola, industrial e de serviços. Além dos serviços mencionados, os setores de telecomunicações²⁹ e alguns serviços

27. Correspondente aos códigos 62 e 63 da CNAE 2.0.

28. Código 72 da CNAE 2.0.

29. Código 61 da CNAE 2.0.

prestados às empresas³⁰ têm intensidade em P&D semelhante à realizada pelas indústrias de baixa tecnologia.

Segundo, uma parcela significativa dos serviços é comercializável, assim também pode contribuir com exportações líquidas para melhorar o balanço de pagamentos. Nas últimas décadas, os serviços têm representado cerca de 20-25% do comércio mundial. A globalização das cadeias de valores e a divisão de tarefas no âmbito internacional aumentaram a relevância de serviços comercializáveis como uma fonte adicional de crescimento (DASGUPTA; SINGH, 2007). Um exemplo muito mencionado é a Índia, país que tem tido sucesso na produção e exportação de serviços relacionados às Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) (GHANI; O'CONNELL, 2014; GOSWAMI; GUPTA; MATTOO, 2012). Além de gerar divisas internacionais, esses serviços têm contribuído bastante para o desenvolvimento tecnológico indiano. Os Tigres Asiáticos também conseguiram se especializar em serviços comercializáveis e alcançaram taxas de crescimento elevadas (GHANI; O'CONNELL, 2014).

Terceiro, diversos serviços passaram a ser mais demandados nas últimas três décadas e, atualmente, representam uma parcela significativa dos insumos intermediários do setor industrial (LODEFALK, 2010). Seguindo uma estratégia global de focalização no *core business* devido ao aumento da competição em nível internacional, muitas empresas se concentraram em algumas etapas produtivas e passaram a comprar externamente serviços especializados que antes eram realizados internamente. Devido a isso, os serviços prestados às empresas se consolidaram como um importante fornecedor para a indústria e demais setores de atividade. Aqui estão incluídos os serviços que requerem elevada qualificação da mão de obra como serviços jurídicos, engenharia, contabilidade, auditoria, financeiros, publicidade e aluguéis de ativos não financeiros, como também serviços que reque-

30. Principalmente os códigos 69-75, excluído o código 72 da CNAE 2.0.

rem trabalho de menor qualificação (segurança, serviços de escritório e seleção de mão de obra).

Além disso, a participação desses serviços na produção industrial contribui “para agregar valor, diferenciar e customizar produtos e, por conseguinte, elevar o seu preço de mercado e aumentar a produtividade do trabalho e a remuneração do capital” (ARBACHE, 2014, p. 19). Muitas vezes os serviços modernos se combinam com o processo de produção industrial de tal modo que resultam num produto industrial com elevado conteúdo de serviços no valor final, muitos deles de alto valor tecnológico (ARBACHE, 2015).

A literatura consultada indica que há uma parcela do setor de serviços – serviços modernos – que podem ser dinâmicos em termos tecnológicos e de crescimento da demanda atualmente como a manufatura foi no passado. Nas últimas décadas, diversos países em desenvolvimento verificaram expansão do setor de serviços acima do PIB num nível de renda *per capita* inferior ao que ocorreu no passado com os países que hoje são desenvolvidos (EICHENGREEN; GUPTA, 2013; GHANI; O’CONNELL, 2014).

Segundo Eichengreen e Gupta (2013), é possível notar duas ondas de crescimento do setor de serviços: uma primeira onda (concentrada nos serviços tradicionais), quando um país passa de uma renda baixa para uma média e uma segunda onda (concentrada nos serviços modernos), à medida que se move de uma renda média para uma alta. Os autores verificaram que, a partir do início dos anos 1990, os países em desenvolvimento estão entrando na segunda onda em níveis de renda *per capita* bem abaixo dos observados pré-1990. A razão para a mudança rumo à produção de serviços modernos em níveis mais baixos de renda *per capita* está associada à abertura comercial, à democracia e à proximidade dos principais centros financeiros (EICHENGREEN; GUPTA, 2013), aos investimentos em infraestrutura de TIC, à qualificação da mão de obra e à liberalização do setor de serviços (GOSWAMI; MATTOO; SÁEZ, 2012), alguns desses fatores tornaram-se mais relevantes nas últimas três décadas.

Assim, há evidências de que os serviços modernos podem contribuir para promover crescimento semelhante ao do setor manufatureiro, pois esses serviços estão adquirindo algumas características presentes no setor manufatureiro. No entanto, ainda não está claro que o foco unicamente sobre o setor de serviços modernos pode conduzir países em desenvolvimento, como o Brasil, a elevados níveis de crescimento do PIB sem a presença de setores manufatureiros competitivos. O que está mais claro é que o setor de serviços terá um papel de maior protagonismo do que teve até 1980-1990.

4. FONTES DAS INFORMAÇÕES E TRATAMENTO DOS DADOS

Este estudo se baseia em literaturas tanto nacional quanto internacional atualizadas e em base de dados de excelente reputação internacional descritas a seguir.

4.1 FONTES DAS INFORMAÇÕES

A principal fonte de informações do valor adicionado setorial e do PIB dos países é a Base de Dados de Contas Nacionais das Nações Unidas (*National Accounts Main Aggregates Database*) que é mantida pela Divisão de Estatística das Nações Unidas (*United Nations Statistics Division*, 2016). A vantagem dessa base de dados é que ela contém informações básicas das Contas Nacionais de praticamente todos os países do mundo desde 1970 até 2015.³¹ Assim, é possível mostrar um retrato das mudanças setoriais ao longo

31. Nessa base das Nações Unidas, há informações para cerca de 200 países em diferentes estágios do desenvolvimento. Para o período de 1970 a 1989, as informações estão disponíveis de modo agregado para os países membros da ex-URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e desagregadas por país desde o fim da URSS a partir de 1990. A mesma disponibilidade ocorre para outros países que foram divididos ou anexados durante o período de 1970 a 2015.

desses 46 anos com dados consistentes por país e para o mundo.

Os dados de PIB *per capita* mensurados em dólares em paridade poder de compra (PPC) a preços constantes de 2016 provêm da *The Conference Board Total Economy Database*TM (versão maio de 2017). Essa fonte de informação possui informações anuais para 123 países desde 1950. Desse modo, o PIB *per capita* dos países está mensurado numa moeda internacional que leva em consideração o custo de vida nos diferentes países, ou seja, numa moeda comparável entre os países.

4.2 TRATAMENTO DOS DADOS

O valor adicionado do setor manufatureiro da China para o período de 1970-2003 não está disponível na base de dados das Nações Unidas devido às mudanças metodológicas profundas ocorridas em 2004 no Sistema de Contas Nacional chinês. No entanto, o Banco Mundial disponibiliza informação para esse período. Assim, as informações de valor adicionado do setor manufatureiro, bem como a participação da manufatura no PIB chinês para o período de 1970 a 2003 são do Banco Mundial³².

Os dados das Contas Nacionais do Brasil apresentam alguns problemas para a análise de desindustrialização de longo prazo, como a pretendida neste estudo. A série de participação da indústria de transformação no PIB possui duas quebras significativas conforme exibido no Gráfico 1.

32. Disponível em: World Development Indicators – <http://databank.worldbank.org>.

Gráfico 1: Indústria de Transformação Brasileira (% do PIB), a Preços Básicos e Correntes, 1947-2016, Série Original



Fonte: Elaboração própria a partir das Contas Nacionais Consolidadas do IBGE para o período 1947- 1989, IBGE (2004) para o período 1990-1994 e IBGE (2017) para o período 1995-2016.

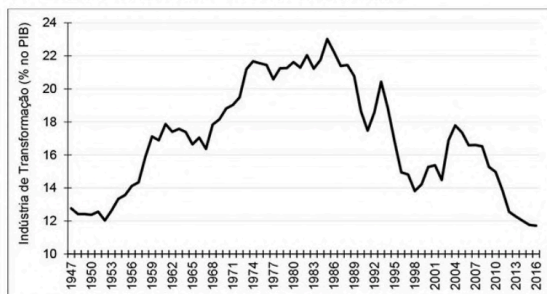
A primeira quebra serial é de 5,9 pontos percentuais ocorrida entre 1989 e 1990 e a segunda quebra serial de 10,0 pontos percentuais entre 1994 e 1995. Essas diminuições bruscas da parcela manufatureira no PIB entre 1989 e 1990 e entre 1994 e 1995 são de natureza metodológica, não estrutural. Ocorre que as Contas Nacionais do Brasil tiveram modificações profundas implementadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao seguir recomendações de organismos internacionais responsáveis pela padronização, pelo melhoramento e pela atualização das estatísticas à luz das transformações econômicas que ocorrem ao longo do tempo.

Embora as mudanças metodológicas implementadas pelo IBGE tenham procurado seguir padrões internacionais, elas causaram quebras nas séries de participações setoriais no PIB. Portanto, para fazer análises ao longo do tempo numa mesma base de comparação, é necessário corrigi-las. Para isso, utilizamos Sistemas de Contas Nacionais homogêneos – isto é, Contas Nacionais que possuem informações para os

anos das quebras na mesma metodologia – conforme fizeram Bonelli e Pessoa (2010).

Porém, diferente desses autores que encadearam as séries para refletir a metodologia antiga do IBGE que vigorou até 1989, este estudo as encadeou de modo a refletir a metodologia atual, conforme procedimento realizado por Morceiro (2018).³³

Gráfico 2: Indústria de Transformação Brasileira (% do PIB), a Preços Básicos e Correntes, 1947-2016, Série Corrigida



Nota: Séries do PIB de 1947-1994 foram encadeadas para refletir a metodologia atual do Sistema de Contas Nacionais (SCN) Referência 2010 que o IBGE segue atualmente.

Fonte: Ver Gráfico 1. Elaboração própria.

Desse modo, a série corrigida para o Brasil no Gráfico 2 acima está harmonizada com a metodologia do Sistema de Contas Nacionais (SCN) Referência 2010 em vigor no Brasil.

33. Para encadear a série do PIB, utilizou dados dos sistemas de Contas Nacionais homogêneos. As fontes foram: “Contas Consolidadas para a Nação – Brasil, 1980-1993” (IBGE, DECNA, outubro de 1994) e “Sistema de Contas Nacionais – Brasil, 2003” (IBGE, 2004). As quedas de participação nelas registradas são: entre 1989 e 1990, de 32,39% para 29,08%; entre 1994 e 1995, de 26,79% para 23,91%.

4.3 AMOSTRA DE PAÍSES

O ritmo da (des)industrialização pode diferir entre os países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento. Para este estudo, utilizamos uma amostra que contempla mais de uma dezena de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento. Ao todo foram selecionados 25 países manufatureiros líderes no ano de 2015, conforme exibido na Tabela 1. A seleção da amostra utilizou como critério os países relevantes do ponto de vista industrial, pois só pode se desindustrializar aqueles que possuem indústria.

São 14 países desenvolvidos (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Coreia do Sul, Itália, Reino Unido, França, Canadá, Espanha, Suíça, Irlanda, Austrália, Países Baixos e Suécia) e 11 países em desenvolvimento (China, Índia, México, Brasil, Indonésia, Rússia, Turquia, Tailândia, Argentina, Polónia e Arábia Saudita).³⁴ Na amostra, há países muito populosos, como a China e a Índia, e países com população pequena, como a Irlanda e a Suíça. Contudo, a maioria dos países (80% da amostra) têm mais 30 milhões de habitantes.

Tabela 1: Países Líderes Manufatureiros em 2015 (em US\$ de 2015)

Ordem pelo VAM	Países	Valor Adicionado Manufatureiro (VAM)			População	
		Em bilhões, US\$	Em %	Acumulado	Em milhões	Em %
1	China	2.972,7	25,45	25,4	1.376,0	18,7
2	Estados Unidos	2.170,3	18,58	44,0	321,8	4,4
3	Japão	810,1	6,94	51,0	126,6	1,7
4	Alemanha	690,5	5,91	56,9	80,7	1,1
5	Coreia do Sul	369,6	3,16	60,0	50,3	0,7
6	Índia	310,9	2,66	62,7	1.311,1	17,8
7	Itália	258,3	2,21	64,9	59,8	0,8
8	Reino Unido	248,8	2,13	67,0	64,7	0,9

34. Adotou-se o ano de 2015 para diferenciar os países entre desenvolvidos e em desenvolvimento.

Ordem pelo VAM	Países	Valor Adicionado Manufatureiro (VAM)			População	
		Em bilhões, US\$	Em %	Acumulado	Em milhões	Em %
9	França	242,9	2,08	69,1	66,6	0,9
10	México	203,2	1,74	70,9	127,0	1,7
11	Brasil	182,0	1,56	72,4	207,8	2,8
12	Indonésia	179,7	1,54	74,0	257,6	3,5
13	Canadá	155,7	1,33	75,3	35,9	0,5
14	Espanha	154,1	1,32	76,6	46,1	0,6
15	Rússia	134,7	1,15	77,8	143,5	2,0
16	Suíça	116,6	1,00	78,8	8,3	0,1
17	Turquia	111,9	0,96	79,7	78,7	1,1
18	Tailândia	106,4	0,91	80,6	68,0	0,9
19	Irlanda	97,0	0,83	81,5	4,7	0,1
20	Argentina	91,3	0,78	82,2	43,4	0,6
21	Polônia	83,3	0,71	83,0	38,6	0,5
22	Arábia Saudita	80,3	0,69	83,6	31,5	0,4
23	Austrália	79,8	0,68	84,3	24,0	0,3
24	Holanda	78,9	0,68	85,0	16,9	0,2
25	Suécia	74,6	0,64	85,6	9,8	0,1
Subtotal-25		10.003,6	85,6		4.599,4	62,6
Mundo		11.681,7	100,00		7.347,9	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das Nações Unidas.

A indústria manufatureira é bastante concentrada globalmente. Os 25 países manufatureiros líderes foram responsáveis por 85,6% do valor adicionado da manufatura mundial e representam 62,6% da população global. Em 2015, os cinco países líderes foram responsáveis por 60% do valor adicionado manufatureiro mundial. A China é líder com 25,45% da manufatura global, seguida por Estados Unidos (18,58%), Japão (6,94%), Alemanha (5,91%) e Coreia do Sul (3,16%). Em 2015, o Brasil possuía o décimo primeiro maior parque manufatureiro, com 1,56% da manufatura mundial.³⁵

35. O pico da industrialização brasileira foi em 1980, quando o país deteve 2,5% da manufatura global (dados das Nações Unidas). Esse ano coincide com o fim do II Plano Nacional de Desenvolvimento, implementado na segunda metade da década de 1970.

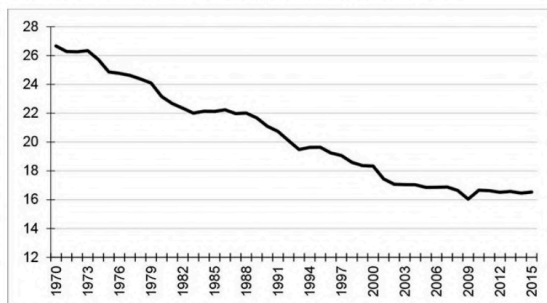
Apesar do baixo crescimento do setor manufatureiro nas últimas três décadas e meia, o Brasil ainda é um ator relevante no mapa industrial global.

5. A DESINDUSTRIALIZAÇÃO É UMA TENDÊNCIA MUNDIAL?

Kaldor (1966) escreveu um influente artigo abordando a perda de dinamismo do setor industrial do Reino Unido e seu impacto nas taxas de crescimento económico a partir de meados da década de cinquenta até início da década de sessenta do século passado. Alguns autores verificaram que esse mesmo país começou a se desindustrializar desde o fim da década de sessenta e início da década de setenta (BLACKABY, 1978; SINGH, 1977, 1987). Ressalta-se que o Reino Unido foi o país líder da primeira Revolução Industrial e também um dos primeiros a se desindustrializar. Vários outros países desenvolvidos tiveram documentadas tendências de desindustrialização a partir do final da década de 1960 e, principalmente, início da década de 1970 (ROWTHORN; WELLS, 1987; ROWTHORN; RAMASWAMY, 1997; SINGH, 1987). Recentemente, na última década tem sido documentado que vários países em desenvolvimento também estão se desindustrializando (PALMA, 2005; RODRIK, 2016). Será a desindustrialização um fenómeno mundial?

O Gráfico 3 abaixo apresenta a parcela da indústria de transformação no PIB anual desde 1970 até 2015 para a economia mundial. Constata-se visualmente que a economia mundial começou a se desindustrializar. Há uma clara tendência de desindustrialização de 1973 até o início do século XXI. Entre 1973 e 2015, a parcela da manufatura no PIB mundial reduziu 9,8 pontos percentuais (p.p.), de 26,3% para 16,5%. No entanto, entre 2002 e 2015, não houve tendência definida de desindustrialização, pois nesse período a parcela da manufatura ficou estável (variou de 17,1% para 16,5% do PIB).

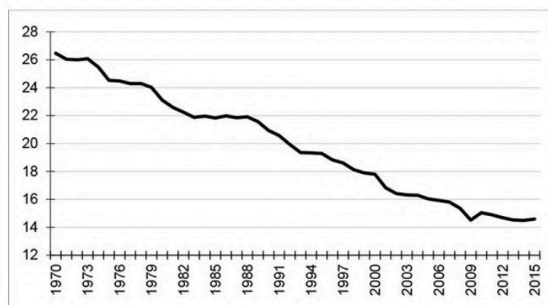
Gráfico 3: Manufatura Mundial (% no PIB), 1970 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das Nações Unidas e Banco Mundial.

Nas últimas décadas, houve transferências de muitas fábricas dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos, para a China. Em 1980, a China, que tinha um parque industrial inferior ao brasileiro, tornou-se na última década produtora e exportadora relevante de diversos produtos manufatureiros de baixa, média e alta tecnologias. Desde o início dos anos 2000, a economia chinesa tem influenciado cada vez mais a economia global e, no início da segunda década do século XXI, tornou-se a maior produtora e exportadora mundial de produtos da indústria de transformação, à frente dos Estados Unidos, do Japão e da Alemanha que sempre ocuparam as primeiras posições há várias décadas.

No entanto, a China é um caso à parte. Ela tem vivenciado uma trajetória vigorosa de industrialização capaz de interromper a tendência mundial de desindustrialização a partir de 2002. Isso fica claro no Gráfico 4, que mostra a parcela da manufatura no PIB do mundo excluída a China. O mundo sem China exibe uma tendência mais intensa e mais longa de desindustrialização – entre 1973 e 2009 a manufatura diminuiu de 26,1% para 14,5% do PIB (queda de 11,6% p.p.).

Gráfico 4: Manufatura (% no PIB) do “Mundo sem China”, 1970 a 2015

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das Nações Unidas e Banco Mundial.

Em 2010, há uma leve recuperação, pois, após a crise financeira mundial, vários países desenvolvidos e em desenvolvimento adotaram medidas de estímulo ao setor manufatureiro. Essas medidas têm conseguido frear, ao menos momentaneamente, a tendência mundial anterior de desindustrialização.

Resta-nos a questão: a tendência de desindustrialização é uniforme entre os países? Além da China, há algum país entre os 25 líderes manufatureiros que não se desindustrializou nas últimas quatro décadas e meia? O Gráfico 5 busca responder a essa questão e exibe a participação da indústria de transformação no PIB para todos os países desenvolvidos selecionados neste estudo. Os comentários a seguir baseiam-se nas figuras do Gráfico 5.

Primeiro, ao considerar os anos extremos (1970 e 2015), todos os países desenvolvidos se desindustrializaram, exceto Irlanda e Coreia do Sul. A maioria dos países desenvolvidos começou a se desindustrializar na década de 70, apenas Itália e Suíça iniciaram na década de 80.

Segundo, a *intensidade* da desindustrialização é distinta entre os países. Na Austrália, a parcela da manufatura no PIB diminuiu de 23% para 7% (queda de 70%) entre

1970-1972 e 2013-2015.³⁶ No Reino Unido, a diminuição foi de 28% para 10% (queda de 64%) no mesmo período. Se tomarmos o mundo como base de comparação em que a participação da manufatura no PIB diminuiu 37%, nota-se que Austrália e Reino Unido apresentaram desindustrializações muito intensas. No extremo oposto, Suíça e Alemanha foram mais brandas, de 21% e 31%, respectivamente. Além disso, alguns poucos países conseguiram ao menos em alguns períodos estancar a desindustrialização, sendo a Alemanha, desde meados de 1990, o caso mais exitoso.

Terceiro, em 2015, a maioria dos países desenvolvidos possuíam participação no PIB muito baixa, bem inferior à média mundial de 16,5%. As menores participações foram: Austrália (6,9%), Reino Unido (9,8%), Canadá (10,7%), França (11,2%), Holanda (11,7%) e Estados Unidos (12,0%). Apenas Coreia do Sul, Irlanda e Alemanha possuíram parcela da manufatura no PIB superior a 20%.

Quarto, após a crise financeira mundial de 2009, vários países conseguiram estancar a tendência de desindustrialização. Esse é o caso de Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá, Espanha, Holanda e Irlanda. Geralmente, em períodos de crise, a manufatura é o setor que acaba sendo estimulado e/ou protegido, porque ela possui elevada capacidade de puxar o crescimento do restante da economia conforme visto na seção que abordou as características especiais da manufatura.

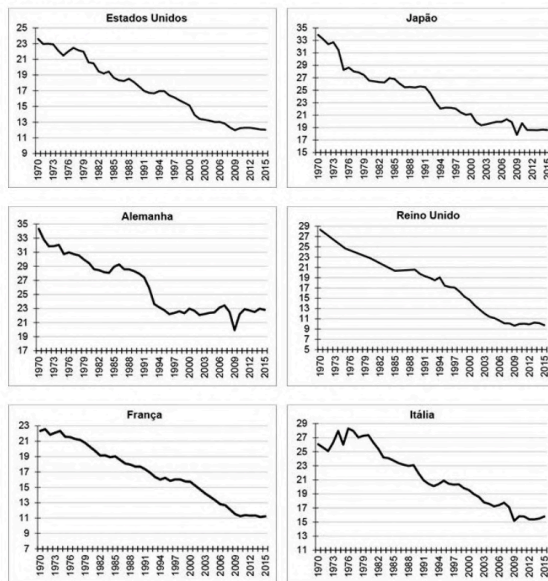
Quinto, a Coreia do Sul é o único país desenvolvido que apresentou tendência de industrialização durante todo o período.³⁷ A parcela manufatureira elevou-se de 19% para cerca de 30% do PIB entre 1970 e 2015. Ressalta-se que em 1970 a Coreia do Sul era um país pobre e décadas depois conseguiu migrar para o grupo dos países desenvolvidos, é o único país de elevada renda *per capita* que tem conseguido

36. Ao comparar triênios médios nos extremos dos períodos, evita-se que oscilações pontuais contaminem a análise.

37. A Irlanda apresentou tendência de industrialização até 2002, quando a manufatura atingiu o pico de 30% do PIB, mas desde então passou a se desindustrializar.

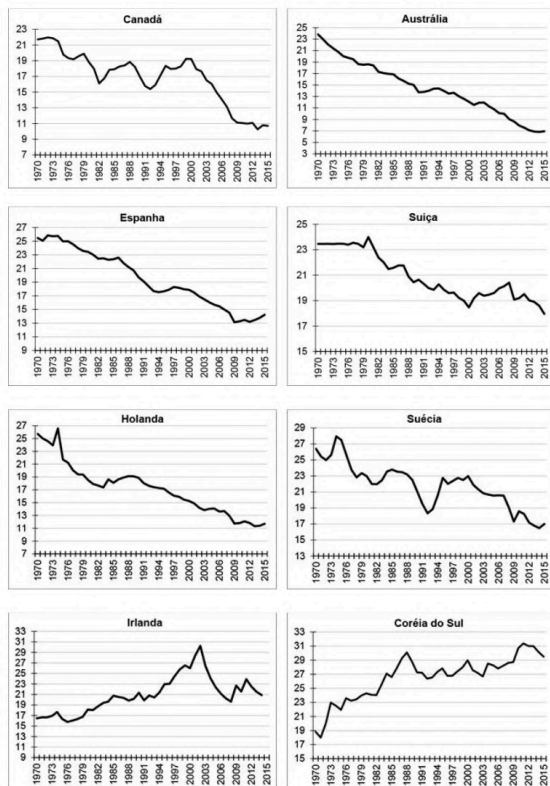
evitar a desindustrialização, muito devido aos elevados gastos em inovação e atualmente possui uma indústria de alta e média-alta tecnologia competitiva internacionalmente, desempenho sustentado por inovações tecnológicas e internacionalização de suas principais empresas. Na última década, por exemplo, a Coreia do Sul apresentou esforço em P&D – definido pela razão gastos em P&D sobre o PIB – bem acima do realizado por Estados Unidos e União Europeia, conforme dados da Eurostat.³⁸ No último triênio em particular, ela dispendeu 4,1% do PIB em P&D, enquanto os Estados Unidos 2,7% e a União Europeia 2,0%.

Gráfico 5: Indústria de Transformação (% no PIB), 1970 a 2015:
Países Desenvolvidos



38. Disponível em (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

IPI E VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E PRÁTICA



Fonte: Elaboração própria a partir das Nações Unidas.

O Gráfico 6 exibe a participação da indústria de transformação no PIB para todos os países em desenvolvimento do estudo (para o período de 1970 a 2015). Ao analisar o comportamento das séries desses países, nota-se uma diversidade maior de situações, pois alguns seguem tendência

bem definida de industrialização e outros se desindustrializaram bastante. Veja alguns casos.

A antiga URSS, agora Rússia, a Argentina e o Brasil apresentaram forte tendência de desindustrialização na maior parte do período, enquanto Turquia e Polónia iniciaram essa trajetória no início da década de noventa. A URSS tinha uma parcela manufatureira no PIB muito elevada, de 38%, durante toda a década de 1970, mas esse nível caiu bastante na década seguinte, para 30% em 1989 (último ano da existência da original URSS); de 1990 até 2015, a parcela russa da manufatura diminuiu de 27% para 11,5% do PIB. Na Argentina, a manufatura diminuiu sua participação de 34% para 17% do PIB entre 1970 e 2015. A manufatura brasileira atingiu o percentual máximo em 1985, quando registrou 23% do PIB, desde então, apresenta uma tendência forte de desindustrialização, chegando a registrar o percentual mínimo da série de 11,8% em 2015.³⁹

Contrário ao primeiro grupo, a China apresentou grau de industrialização elevado na maior parte do período, enquanto Tailândia, Indonésia e Arábia Saudita aumentaram a parcela da manufatura no PIB. A parcela da manufatura chinesa foi superior a 30% do PIB de 1970 até 2013. Aliás, a China foi o único país que conseguiu manter o grau de industrialização superior a 30% por quatro décadas – ressalta-se que na maioria dos países o grau de industrialização não alcançou 30% e, quando alcançou, a duração foi bem menor. Hoje, ela é conhecida como a *fábrica do mundo*, porque foi capaz de gerir políticas que mantiveram a manufatura no centro de uma estratégia de crescimento por várias décadas. A Indonésia elevou a sua parcela da manufatura de 7% para 27% entre 1970 e 1997 e a Tailândia de 16% para 31% entre 1970 e 2010, sendo outros dois casos asiáticos exitosos de industrialização. Até mesmo a Arábia Saudita, país rico em petróleo, tem conseguido aumentar a manufatura (em % do

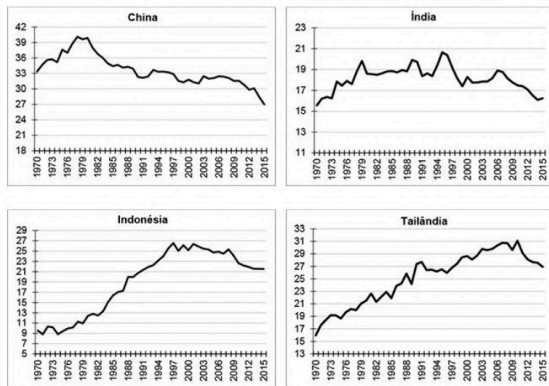
39. A parcela atual da manufatura brasileira é inferior a de toda a série oficial do IBGE que se inicia em 1947.

PIB) desde 1980 em indústrias correlatas à cadeia de petróleo, mas o grau de industrialização ainda é baixo.

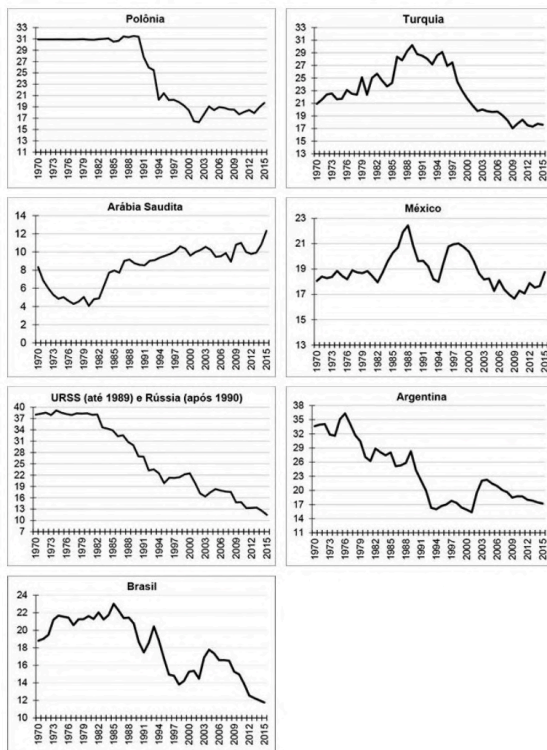
Um terceiro ponto a destacar é que México e Índia não apresentaram tendência clara nem de industrialização nem de desindustrialização quando avaliados pela parcela da manufatura no PIB. A Índia, além de elevar bastante sua contribuição na indústria mundial sendo atualmente a sexta maior indústria do planeta (conforme exibido na Tabela 1 na seção de fontes das informações), tem outros setores de serviços crescendo a taxas semelhantes a do setor industrial (muitos dos quais são serviços de tecnologia da informação dinâmicos), de modo que a manufatura não ganha peso no PIB (DASGUPTA; SINGH, 2007).

Por fim, nos últimos 15-20 anos, há uma tendência de redução da manufatura no PIB mesmo em países com elevado grau de industrialização como China e Indonésia ou em países (como México e Índia) que não apresentaram tendência definida de (des)industrialização no período analisado.

Gráfico 6: Indústria de Transformação (% no PIB), 1970 a 2015:
Países em Desenvolvimento



RELATÓRIO 3: DO CONTEXTO ECONÓMICO



Fonte: Elaboração própria a partir das Nações Unidas, Banco Mundial e IBGE.

Em resumo, a maioria dos 25 países manufatureiros líderes, que detêm 86% da indústria mundial, apresentaram tendência definida de desindustrialização no período de 1970 a 2015, sendo que apenas alguns poucos países conseguiram evitar a desindustrialização. O agregado mundial também apresentou tendência clara de desindustrialização, ao menos

até início do século XXI. Nesses países desenvolvidos e em desenvolvimento desindustrializados, nota-se que a manufatura detém uma pequena parcela do PIB, inferior a 15% na maioria deles.

6. O BRASIL SEGUE O PADRÃO ESPERADO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO?

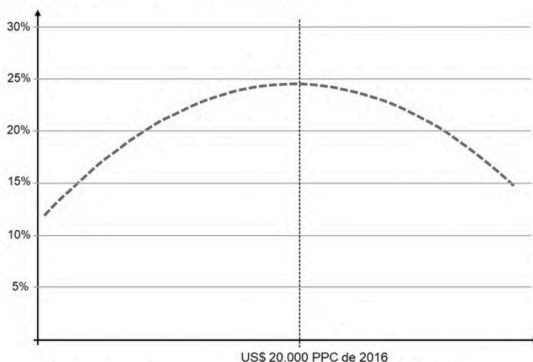
Existe um padrão de (des)industrialização que relaciona a evolução da participação da manufatura no PIB e a renda *per capita* dos países. A parcela da indústria de transformação tende a aumentar primeiro e depois a cair à medida que a renda *per capita* se eleva, assim, geralmente segue uma trajetória em forma de U invertido. Essa relação entre a evolução da manufatura (em % do PIB) e o nível de renda *per capita* é bem documentada pela literatura (HERRENDORF; ROGERSON; VALENTINYI, 2014; PALMA, 2005; ROWTHORN, ROBERT, 1995). A Figura 2 mostra a curva de U invertido construída a partir de uma simulação baseada nos resultados de uma regressão econométrica com informações de 42 países⁴⁰ do período desde fins da década de 1940 até 2011 (RODRIK, 2016).

Como ilustra a Figura 2, a parcela da manufatura primeiro aumenta quando o país possui níveis baixos de PIB *per capita* até atingir o pico de aproximadamente 25% do PIB. Nesse ponto, a renda *per capita* alcança US\$ 20 mil em PPC de 2016 (Rodrik, 2016), nível em que um país começa a se desindustrializar, portanto, é esperado que um país se industrialize e, a partir desse nível, espera-se que ele se desindustrialize.⁴¹

40. A amostra inclui países desenvolvidos e em desenvolvimento de vários continentes responsáveis por mais de 75% do PIB mundial.

41. A renda per capita de virada da curva em forma de U invertido pode diferir para amostras de países e períodos de tempo distintos, conforme registrado por Palma (2005) e Rodrik (2016). Por exemplo, Palma (2005) encontrou um valor superior ao de Rodrik (2016) de PIB per capita de virada da curva de U invertido.

Figura 2: Manufatura (em % do PIB) como Função da Renda (PIB Per Capita em Paridade Poder de Compra)



Nota: Valores atualizados para 2016 pelo IPC dos Estados Unidos.
Fonte: Elaboração própria a partir de Rodrik, 2016, p. 7.

A discussão se a desindustrialização é positiva ou precoce apresentada na seção 3.1 está relacionada a esse padrão normal (ou esperado) de (des)industrialização. Quando um país começa a se desindustrializar após alcançar o nível de renda *per capita* definido no ponto de inflexão da curva em forma de U invertido, a desindustrialização é qualificada como positiva, mas, se o país começa a se desindustrializar antes do nível esperado, a desindustrialização é qualificada como precoce.

Repare que a curva em forma de U invertido encontrada por Rodrik (2016) é bem aberta – as extremidades estão descoladas como um arco de um compasso aberto –, ou seja, tanto a fase de industrialização esperada quanto a de desindustrialização esperada ocorrem com ganhos substanciais de renda *per capita* (isso será importante para analisar o caso dos países desenvolvidos e do Brasil na sequência).

Um exercício interessante seria comparar a (des)industrialização do Brasil com a de diversos países líderes manufatureiros para verificar se o padrão de desindustria-

lização brasileiro é positivo (ou esperado) ou precoce (não esperado) em relação ao nível de renda *per capita*. Entretanto, não foi possível obter dados de participação da manufatura no PIB de quando os países desenvolvidos começaram a se industrializar, pois isso ocorreu no período anterior à Segunda Guerra Mundial. Somente para pouquíssimos países há informações de boa qualidade de composição setorial do PIB anteriores a década de 1970.

Contudo, este estudo obteve informações para Estados Unidos e Brasil de participação da manufatura no PIB desde 1947 e de PIB *per capita* em paridade poder de compra (PPC) desde 1950. Ressalte-se que Estados Unidos e Brasil são países populosos, continentais e ricos em recursos naturais, assim comparam-se países semelhantes nesses critérios. O Gráfico 7 exhibe essas informações ao mostrar a evolução da manufatura (em % do PIB) e o PIB *per capita* em PPC a preços constantes de 2016.

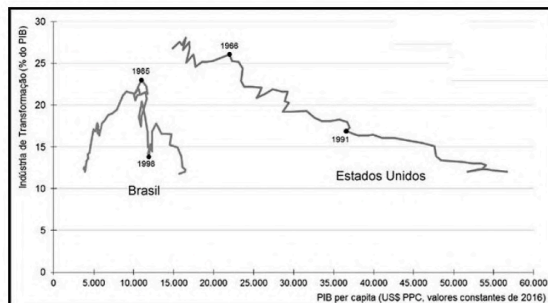
Em 1966, os Estados Unidos começaram a se desindustrializar a partir de um nível de PIB *per capita* de US\$ 22,0 mil em PPC de 2016, quando a parcela da manufatura no PIB de 26,1% começou a apresentar tendência de queda. Repare que o nível de renda *per capita* de início da desindustrialização dos Estados Unidos é 10% superior ao padrão exibido na Figura 2, por isso este é considerado um caso de *desindustrialização positiva*.

Como os dados se iniciam em 1950, o Gráfico 7 mostra apenas o momento em que o grau de industrialização dos Estados Unidos fica próximo ao pico e começa a diminuir, ou seja, a segunda metade da curva em forma de U invertido. Nota-se que o grau de industrialização dos EUA ficou próximo ao pico por duas décadas (1947-1966) para o período em que se tem dados.⁴² Entre 1947 e 1966, a manufatura representou, na média do período, 26,2% do PIB dos Estados Unidos. Ou seja, a *duração* do grau de industrialização próximo ao pico foi longa e nesse período a renda *per capita*

42. Para os anos de 1947, 1948 e 1949, que não constam no Gráfico 7, a parcela da manufatura no PIB dos Estados Unidos foi de respectivamente, 25,4%, 25,9% e 25,3%.

aumentou em aproximadamente US\$ 7,5 mil em PPC para US\$ 22,0 mil em PPC em 1966. Isso possibilitou aos Estados Unidos escapar da armadilha da renda média.

Gráfico 7: Participação da Indústria de Transformação no PIB X Evolução da Renda Per Capita no Período de 1950 a 2015: Brasil e Estados Unidos



Fonte: IBGE, Bureau of Economic Analysis e The Conference Board Total Economy Database.

O Brasil por sua vez é um país de industrialização tardia, pois se industrializou de forma mais intensa a partir da década de cinquenta conforme ilustrado no Gráfico 7. O pico da industrialização foi menor se comparado ao estadunidense e de curta duração, o que é ainda mais grave. A curva brasileira de (des)industrialização primeiro aumentou e depois diminuiu, mas em níveis de renda *per capita* inferiores ao padrão esperado exibido na Figura 2. Pode-se considerar que a curva brasileira tem um formato próprio, de V invertido, principalmente porque a duração no pico foi curtíssima e a desindustrialização muito intensa, além de ser bem menos aberta (ou seja, com períodos mais curtos e com pouca ampliação da renda *per capita*) que o padrão exibido na Figura 2.

Sendo assim, comparativamente, o Brasil se desindustrializou muito mais rápido que os EUA. Em apenas 13 anos (1985-1998), o país perdeu 9,2 p.p. do PIB (de 23%

para 13,8%), enquanto os EUA demoraram o dobro de tempo para perder os mesmos percentuais no PIB (de 26,1% para 16,9%, entre 1966 e 1991).

Os Estados Unidos (assim como os demais países desenvolvidos que serão mostrados na sequência) conseguiram administrar melhor o ritmo da desindustrialização do que o Brasil e isso teve consequências duradouras, pois, enquanto no Brasil o PIB *per capita* elevou-se apenas US\$ 926 em PPC, o dos Estados Unidos aumentou US\$ 14,6 mil no mesmo período da desindustrialização dos 9,2 p.p. nos períodos acima mencionados. É fácil perceber que, enquanto os Estados Unidos se desindustrializaram, o PIB *per capita* aumentava, ao contrário do Brasil (ver Gráfico 7).

Em 2015, quando Brasil e EUA obtiveram o mesmo patamar de participação da manufatura no PIB (de 12%), a renda *per capita* brasileira aumentou 43% em relação a 1985 (de US\$ 11,0 em PPC para US\$ 15,7 em PPC de 2016, entre 1985 e 2015), enquanto a renda *per capita* estadunidense aumentou 158% (de US\$ 22,0 em PPC para US\$ 56,7 em PPC de 2016).

Portanto, o Brasil é um caso de *desindustrialização precoce* porque começou a se desindustrializar com nível de PIB *per capita* bem abaixo do padrão esperado (exibido na Figura 2). Comparativamente, o Brasil começou a se desindustrializar exatamente com a metade da renda *per capita* de quando os Estados Unidos começaram a se desindustrializar.⁴³

Os demais gráficos exibidos até o final desta seção comparam a evolução da manufatura brasileira (em % do PIB) com os demais países líderes manufatureiros no período de 1970 a 2015. Para obter melhor visualização, os países da amostra foram alocados em quatro gráficos, sendo que o Brasil aparece em todos eles.

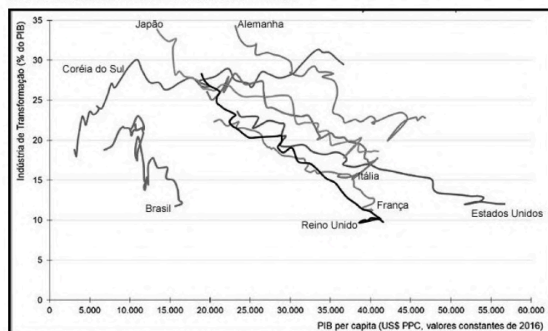
O Gráfico 8 reúne os sete maiores países líderes manufatureiros desenvolvidos e o Gráfico 9 os demais países desenvolvidos da amostra. Lembrando que a maioria dos

43. PIB per capita do início da desindustrialização do Brasil e Estados Unidos são, respectivamente, US\$ 11,0 e US\$ 22 mil em PPC de 2016.

países desenvolvidos começaram a se industrializar ainda no século XVIII e XIX, dessa forma, os dados deste estudo que se iniciam em 1970 não captam o início da trajetória de industrialização da maioria dos países.

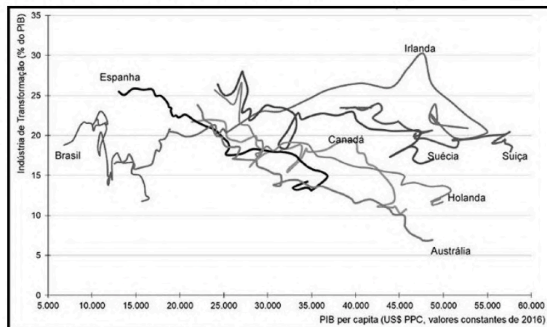
Assim como os Estados Unidos, os países desenvolvidos começaram a apresentar tendência nítida de desindustrialização após o PIB *per capita* alcançar um patamar elevado, próximo ou superior a US\$ 20 mil em PPC de 2016 (Gráficos 8 e 9). O Japão foi o único país a começar a se desindustrializar bem abaixo do nível de renda *per capita* esperado. Em 1970, o PIB *per capita* japonês era de US\$ 13,4 mil em PPC de 2016, nível pouco superior ao que o Brasil começou a se desindustrializar. Entretanto, o Japão registrou um grau de industrialização muito elevado, com parcela da manufatura de aproximadamente 35% do PIB (nível bem superior ao pico brasileiro) e apresentou desindustrialização suave e com bastante incremento de renda *per capita*. Quando a parcela da manufatura no PIB japonês diminuiu para 25% (percentual ainda muito elevado), a renda *per capita* já havia ultrapassado US\$ 30 mil.

Gráfico 8: Participação da Indústria de Transformação no PIB x Evolução da Renda Per Capita no Período 1970 a 2015: Maiores Líderes Industriais Desenvolvidos e Brasil



Fonte: Nações Unidas, IBGE e The Conference Board Total Economy Database.

Gráfico 9: Participação da Indústria de Transformação no PIB x Evolução da Renda Per Capita no Período 1970 a 2015: Outros Líderes Industriais Desenvolvidos e Brasil



Fonte: Nações Unidas, IBGE e The Conference Board Total Economy Database.

Uma característica dos países desenvolvidos é que durante a desindustrialização a renda *per capita* aumentou bastante. Isso fica evidente ao se observar que as linhas são bem alongadas, terminando geralmente acima de US\$ 40 mil em PPC de 2016 de PIB *per capita* (ver Gráficos 8 e 9).

Geralmente, Austrália e Canadá são comparados ao Brasil por serem ricos em recursos naturais. Desde o início de 1970, quando ambos os países já apresentaram tendência de desindustrialização, a renda *per capita* deles superava o patamar de US\$ 20 mil em PPC de 2016. Mas esse nível também é encontrado em países pequenos, como Suécia e Suíça, ou populosos, como Estados Unidos e Alemanha. Chama atenção que a Suíça e a Irlanda começaram a se desindustrializar com PIB *per capita* muito elevado; já a Coreia do Sul, como visto na seção anterior, não começou a se desindustrializar ainda, apesar do PIB *per capita* já superar US\$ 35 mil em PPC de 2016.

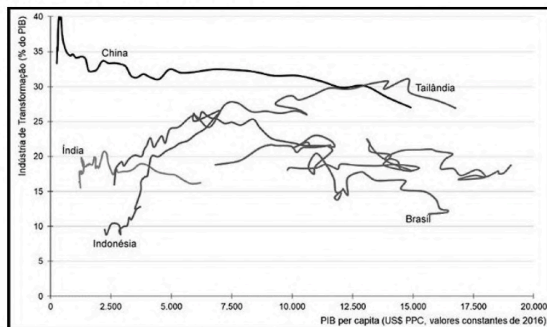
Em síntese, a maioria dos países desenvolvidos começou a se desindustrializar quando o PIB *per capita* já su-

perara o patamar de US\$ 20 mil em PPC de 2016 encontrado por Rodrik (2016).

Os Gráficos 10 e 11 exibem as trajetórias da parcela da manufatura e PIB *per capita* para os países em desenvolvimento.⁴⁴ A China tem conseguido aumentar o PIB *per capita* de níveis baixíssimos para aproximadamente US\$ 15 mil em PPC de 2016 ao mesmo tempo em que mantém uma parcela da manufatura no PIB elevada. Tailândia tem conseguido aumentar o grau de industrialização com relevante incremento de renda *per capita* – entre 1970 e 2015, a parcela da manufatura no PIB aumentou de 15,9% para 26,9% e o PIB *per capita* de US\$ 2,6 mil para US\$ 16,7 mil em PPC de 2016. A Índia possui parcela praticamente estável da manufatura no PIB e pouco avanço de PIB *per capita*, que ainda é baixo. O México também mantém parcela estável da manufatura, mas o PIB *per capita* quase dobrou entre 1970 e 2015, passando de US\$ 9,8 mil para US\$ 19,0 mil em PPC de 2016 – mesmo assim o crescimento do PIB *per capita* mexicano de 1,49% nesse período é considerado baixo.

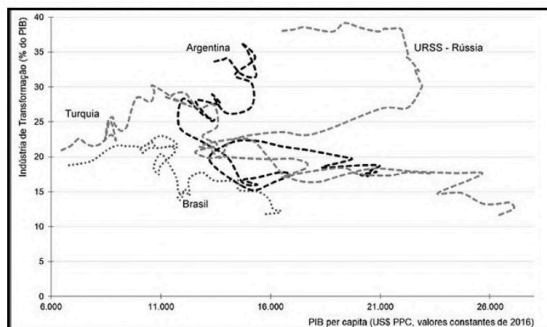
44. Entre os países em desenvolvimento da amostra, apenas Polónia e Arábia Saudita não estão reproduzidos no Gráfico 10 e 11. A série de participação no PIB da Polónia é constante na maioria do período da URSS, conforme consta na base de dados das Nações Unidas, e não foram encontrados dados melhores em outras fontes de informação. O PIB *per capita* da Arábia Saudita está muito mais relacionado às exportações de petróleo bruto do que à dinâmica da manufatura.

Gráfico 10: Participação da Indústria de Transformação no PIB X Evolução da Renda Per Capita no Período 1970 a 2015: Líderes Industriais em Desenvolvimento



Fonte: Nações Unidas, IBGE e The Conference Board Total Economy Database.

Gráfico 11: Participação da Indústria de Transformação no PIB X Evolução da Renda Per Capita no Período 1970 a 2015: Outros Líderes Industriais em Desenvolvimento



Nota: Série de manufatura no PIB para URSS até 1989 e para a Rússia desde 1990. Utilizou o PIB per capita em PPC russo para todo o período.
Fonte: Nações Unidas, IBGE e The Conference Board Total Economy Database.

Brasil, Argentina, Turquia e Indonésia começam a se desindustrializar com PIB *per capita* baixo, bem inferior ao padrão esperado de US\$ 20 mil em PPC de 2016 (Gráficos 10 e 11), por isso esses países são casos de *desindustrialização precoce*.⁴⁵

A antiga URSS, atual Rússia, começou a se desindustrializar com um nível de renda *per capita* elevado, mas ele retrocedeu muito durante a desindustrialização. A literatura tem criado uma categoria própria para o caso russo, qualificando-o como com desindustrialização negativa – um caso pior do que a desindustrialização precoce.

Em resumo, os países desenvolvidos começaram a se desindustrializar com um nível de renda *per capita* elevado e conseguiram aumentá-la bastante durante a desindustrialização. Contribuiu para isso a maior duração próximo ao pico do grau de industrialização e/ou uma desindustrialização mais cadenciada. Entre os países em desenvolvimento, há uma diversidade de situações. Alguns países estão ou se industrializando (China e Tailândia) ou apresentam grau de industrialização estável (Índia e México) ou estão se desindustrializando (Argentina, Brasil, Turquia e Indonésia e Rússia). A desindustrialização russa é negativa e dos demais países em desenvolvimento é precoce, pois eles começaram a se desindustrializar com nível de PIB *per capita* muito abaixo do previsto pela literatura e do PIB *per capita* de quando os países desenvolvidos começaram a se desindustrializar.

Como visto acima, a discussão em torno da desindustrialização concentra-se (i) na parcela da manufatura no PIB; e (ii) na evolução do PIB *per capita*. A literatura recente tem constatado uma aceleração da desindustrialização nas últimas décadas em relação ao padrão que vigorou pré-1980 (PAL-

45. Note que a Turquia tem tido uma desindustrialização mais branda e razoável, sucesso em elevar a renda per capita. O pico da industrialização turca foi em 1989, quando a manufatura atingiu 30,2% do PIB e o PIB per capita US\$ 10,6 mil em PPC de 2016. Entretanto, desde o início dos anos 2000, a parcela da manufatura turca no PIB tem caído pouco, de 20,7% para 16,7%, entre 2000 e 2015, período em que o PIB per capita aumentou a uma taxa boa (de 3,66% ao ano, atingindo US\$ 23 mil em PPC de 2016).

MA, 2008; RODRIK, 2016). O recente e já influente estudo de Rodrik (2016) constatou que (i) o nível de renda *per capita* de inflexão da curva em forma de U invertido tem se antecipado nas últimas décadas, principalmente desde a década de oitenta do século passado; e (ii) o pico da industrialização tem sido mais baixo nessas últimas décadas, ou seja, a curva em forma de U invertido está se deslocando para baixo e para a esquerda. Dessa forma, os países de industrialização tardia têm apresentado episódios menos intensos e mais curtos de industrialização. Rodrik (2016) sugeriu que a globalização (comércio) pode ter contribuído para essa mudança de padrão, no entanto, as causas que explicam essas mudanças ainda estão para serem descortinadas e precisam ser mais bem entendidas.

A próxima seção reúne uma série de fatores tradicionais e outros menos destacados pela literatura de desindustrialização que procuram avançar na discussão para o melhor entendimento dessas mudanças.

7. DRIVERS E ACELERADORES DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Além dos fatores tradicionais – elasticidade renda da demanda e produtividade do trabalho – destacados na seção de mudança estrutural, outros fatores menos convencionais e novos *drivers* contribuem para diminuir a parcela da manufatura no PIB. A seguir, sintetiza-se cada um deles de modo não exaustivo:

1) Elasticidade renda da demanda. À medida que a renda *per capita* aumenta, o padrão de consumo das pessoas se modifica, devido às diferentes elasticidades renda da demanda pelos produtos. Uma maior proporção da renda é gasta em itens essenciais, como alimentos, vestuário e moradia, em níveis baixos de renda *per capita*. Em níveis intermediários de renda, aumenta a proporção gasta em bens manufaturados duráveis e serviços. E, em níveis elevados, uma maior proporção do orçamento familiar é gasta com serviços. Assim,

durante a passagem do nível intermediário de renda para o elevado, os produtos manufaturados começam a perder participação no orçamento das famílias para o setor de serviços;

2) Produtividade do trabalho. O maior crescimento da produtividade do trabalho na manufatura dispensa trabalhadores que são absorvidos pelo setor de serviços. Consequentemente, os novos trabalhadores no setor de serviços contribuem para aumentar a geração de valor adicionado (via salários) nesse setor;⁴⁶

3) Terceirização. O acirramento da competitividade exigiu que empresas se especializassem com o intuito de se tornarem mais eficientes pela redução de custos. Assim, algumas atividades que eram desempenhadas dentro de empresas industriais foram terceirizadas para firmas prestadoras de serviços, por exemplo: serviços de limpeza, alimentação, transportes, seguros, serviços pós-venda, segurança, recrutamento e processamento de dados, entre outros. Quando essas atividades são realizadas dentro da empresa manufatureira (por funcionários próprios), elas contribuíam para a formação do PIB manufatureiro, mas quando são terceirizadas elas geram PIB para o setor de serviços. Desse modo, ocorreu uma *reclassificação* das atividades terceirizadas, mudando da indústria para o setor de serviços. Por isso, defende-se que uma parte da desindustrialização é uma ilusão estatística causada por mudança de classificação setorial (ROWTHORN; COUTTS, 2004, p. 769-770);

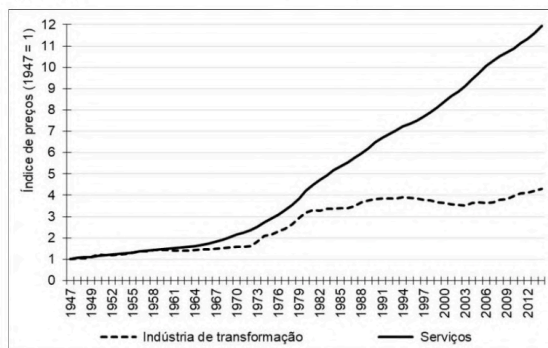
4) Preços relativos. Grande parcela da desindustrialização mundial mensurada a preços correntes deve-se à evolução dos preços relativos entre a manufatura e os serviços (PENEDER; STREICHER, 2017; SINGH, 1987). Baumol (1967) verificou que os preços dos serviços tendem a crescer acima dos preços manufaturados⁴⁷, principalmente porque a (i) produtividade cresce a uma taxa maior na manufatura do que nos serviços; e (ii) os serviços em sua maioria possuem

46. Ressalte-se que valor adicionado é basicamente salários e lucros.

47. Também confirmado por estudos recentes (HERRENDORF; ROGERSON; VALENTINYI, 2013; MANYIKA et al., 2012).

menor grau de comercialização com o exterior. Logo, por um lado, a manufatura consegue administrar melhor aumentos de preços devido ao aumento da produtividade e, por outro lado, a pressão competitiva no comércio internacional impõe um teto para aumentos de preços; enquanto que os serviços sofrem menor influência por esses dois canais de transmissão. O Gráfico 12 ilustra a evolução dos preços do setor manufatureiro e do setor de serviços para os Estados Unidos, o que pode ser utilizado como referência para a economia mundial;

Gráfico 12: Evolução dos Índices de Preços para os Estados Unidos, 1947-2015



Nota: Deflator implícito do valor adicionado.

Fonte: Elaboração própria a partir da *Bureau of Economic Analysis*.

Ao comparar longos períodos, nota-se que os serviços tiveram valorização maior do que a manufatura, principalmente com o aumento da globalização a partir da década de 1980. Isso impacta diretamente as parcelas setoriais no PIB;

5) Globalização (comércio). Países que possuem vantagem comparativa na produção e no comércio de produtos manufaturados podem aumentar a participação da manufatura no PIB ao obter exportações líquidas. Da mesma forma, a parcela da manufatura (no PIB) pode diminuir em países crescen-

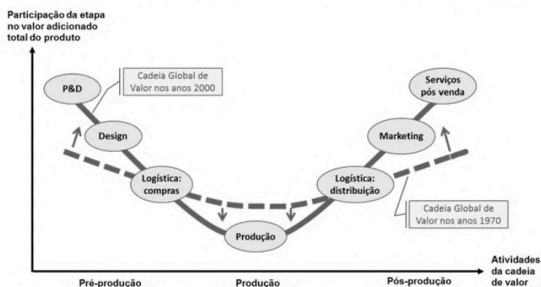
temente deficitários no comércio de bens da indústria de transformação, dado que isso representa uma menor produção doméstica. Peneder e Streicher (2017) verificaram que o comércio exterior explicou 25% da desindustrialização do Brasil entre 2000 e 2014, enquanto contribuiu positivamente no avanço da industrialização em alguns países asiáticos (por ex., China e Coreia do Sul) com vantagens competitivas no comércio.⁴⁸

6) Aumento do valor adicionado por serviços nas cadeias de valor dos produtos industriais. A criação de valor é desigualmente distribuída entre os estágios da cadeia de valor e essa desigualdade tem aumentado nas últimas décadas (ver Figura 3). A cadeia de valor de um produto é composta por várias atividades (estágios ou etapas produtivas). As atividades *pré-produção* envolvem a concepção e o desenvolvimento do produto – com atividades de P&D, design e engenharia –, as atividades de *produção* envolvem a manufatura propriamente dita (compra de insumos e transformação industrial) e as atividades *pós-produção* abrangem as etapas de distribuição, publicidade, fixação de preços, gestão da marca e serviços pós-venda.

A tão falada *curva do sorriso* era mais alongada na década de 1970 do que na década de 2000, evidenciando que atualmente as atividades pré-produção e pós-produção – basicamente serviços – possuem maior contribuição na formação do preço final do produto industrial relativamente às atividades de produção (basicamente manufatura) (BALDWIN, 2012; BALDWIN; EVENETT, 2015; OECD, 2013).

48. Rowthorn e Ramaswamy (1999) mensuraram os efeitos do comércio Norte-Sul na desindustrialização dos países e Rodrik (2016) desenvolveu um modelo teórico para entender melhor os canais de transmissão do comércio na desindustrialização.

Figura 3: Atividades da Cadeia de Valor de um Produto Industrial



Fonte: Elaboração própria a partir de OECD (2013, p. 2016) e Baldwin e Evenett (2015, p. 35).

A maior importância dos serviços no valor final dos produtos industriais deve-se às mudanças na organização da produção e ao avanço da divisão internacional do trabalho de forma que a produção está cada vez mais estruturada em cadeias globais de valor (GEREFFI; HUMPHREY; STURGEON, 2005; UNCTAD, 2013), isto é, diferentes estágios da cadeia de valor estão crescentemente sendo realizados em países distintos. Esse fatiamento da cadeia de valor em escala internacional tem ocorrido devido à (i) redução dos custos de transportes; (ii) queda das barreiras alfandegárias (principalmente no fim dos anos 80 e início dos 90); (iii) aumento dos acordos comerciais (bilaterais e em bloco); e (iv) ao menor custo de coordenação possibilitado com a difusão das tecnologias da informação e comunicação (BALDWIN; EVENETT, 2015; OECD, 2013, 2017).

Desse modo, de acordo com a *economia da curva do sorriso* (BALDWIN, 2012; BALDWIN; EVENETT, 2015; DEDRICK; KRAEMER; LINDEN, 2009; OECD, 2013), as etapas intermediárias da cadeia de valor são passíveis de serem transferidas para produtores de baixos custos de fabricação (por exemplo, para países de salários baixos no Leste Asiático), pois, por serem mais padronizadas e menos estratégicas, criam relativamente menor valor agregado por uni-

dade de produto. Já as etapas pré-produção e pós-produção tendem a se concentrar nos países sede das empresas que lideram as CGV, uma vez que envolvem as atividades criativas, estratégias e intangíveis, as quais contribuem para diferenciar os produtos dos de seus concorrentes e criar elevado valor agregado por unidade de produto (OECD, 2013).

7) Firmas produtoras de bens sem fábricas. Firmas produtoras de bens sem fábricas (FPBSF) são “uma forma extrema de fragmentação das atividades produtivas em que as firmas não conduzem atividades manufatureiras, mas estão pesadamente envolvidas em atividades relacionadas à produção de bens” (BERNARD; FORT, 2015, p. 518). FPBSF são empresas que cresceram e adquiriram *know-how* no setor industrial, mas atualmente terceirizam a operação fabril diretamente ou através de serviços de manufatura por contrato (SMC). Essa modalidade de empresa impacta diretamente na desindustrialização, porque anteriormente elas eram classificadas na indústria de transformação e agora estão classificadas no setor de serviços, principalmente no setor de comércio.

A Apple é o exemplo de FPBSF mais conhecido.

A Apple projeta, faz engenharia, desenvolve e vende eletrônicos de consumo, *software* e computadores. Para a grande maioria de seus produtos, incluindo iPhones, iPads e MacBooks, a Apple não faz nada da produção e a fabricação atual é realizada por outras empresas na China e em outros países. Enquanto a Apple é conhecida por seus bens e serviços e por controlar rigorosamente todos os aspectos de um produto, quase nenhum dos estabelecimentos nos EUA da Apple está no setor manufatureiro. (BERNARD; FORT, 2015, p. 519)

Além do setor de informática e eletrônica, há diversos outros exemplos setoriais, como a inglesa Dyson (eletrodomésticos), as japonesas UNIQLO (vestuário) e Nitori (móveis) e a estadunidense Nike (calçados). Essa tendência não é nova. O influente artigo de Gereffi (1999, p. 46) já havia chamado atenção ao crescimento, desde meados da década de 1970, dos *comerciantes de marcas* para se referir às *firmas produtoras sem fábricas* como Liz Claiborne, Nike e Reebok.

A novidade é que, nos últimos cinco anos, estão surgindo *surveys* e estudos quantificando e caracterizando qualitativamente as FPBSF, por exemplo, para os Estados Unidos (BERNARD; FORT, 2015; EDGAR *et al.*, 2016) e para o Japão (MORIKAWA, 2016).

Dado que atualmente as empresas podem realizar, de modo mais fácil, diferentes etapas da cadeia de produção em diferentes localidades – como dito anteriormente na seção sobre a curva do sorriso –, apesar de não realizarem as operações fabris, as FPBSF detêm o controle sobre toda a cadeia de valor, inclusive sobre as etapas de fabricação em si do produto. Desse modo, elas são responsáveis por determinar as especificações da produção, os fornecedores de insumos e componentes, os volumes de produção e também o destino do produto final fabricado (BERNARD; FORT, 2015; EDGAR *et al.*, 2016; MORIKAWA, 2016).

Vários estudos evidenciaram a participação de cada etapa na formação do valor de um produto industrial (ALI-YRKKÖ *et al.*, 2011; DEDRICK; KRAEMER; LINDEN, 2009; KRAEMER; LINDEN; DEDRICK, 2011; LINDEN; KRAEMER; DEDRICK, 2009). Por exemplo, na produção do iPad, os lucros da Apple representam 30% do valor do produto final, enquanto a produção e o varejo são responsáveis por 15%. Os custos relacionados ao trabalho nas etapas de montagem do produto não alcançam 10%. Já no caso do iPhone, a Apple detém uma parcela ainda maior do custo final do produto, pois realiza, além da concepção e da gestão da marca, a etapa de distribuição e varejo, o que lhe proporciona 58,5% do valor do produto. Nesse caso, a participação do custo de trabalho na etapa de montagem é de 5,3% do valor final do iPhone (KRAEMER; LINDEN; DEDRICK, 2011). O estudo de Ali-Yrkkö *et al.* (2011) avalia um *smartphone* da Nokia e chegam a valores similares de participação.

Desse modo, os exemplos acima ilustram que as FPBSF retêm parcela significativa do valor final dos produtos e que a etapa relacionada à montagem final tem uma contribuição pequena.

8) Maior importância de alguns setores serviços no período recente. Além dos serviços modernos abordados no começo deste estudo – principalmente os serviços prestados às empresas –, outros serviços têm se destacado e ampliado sua participação na formação do PIB.

a) Estratégias do setor de comércio. Além de realizar a intermediação entre o produtor de bens e o cliente final, nas últimas décadas, o setor de comércio (varejista e atacadista) tem apresentado papel mais ativo ao agregar valor aos produtos existentes e ofertar novos serviços, tais como:

i - Marcas próprias. Tem sido cada vez mais comum grandes redes de atacado e varejo ofertarem produtos de suas próprias marcas. Além de focar na fidelização dos clientes, essa estratégia permite economias de escala na gestão da marca, uma vez que os consumidores atrelam a imagem dos produtos de marca própria à empresa, gera economias de escopo ao atuar em mais de uma etapa e, por fim, permite absorver as margens que antes eram capturadas pelo produtor desses bens;

ii - Produtos financeiros. Atualmente, as grandes redes varejistas (como Wal-Mart, Carrefour, Tesco, Ikea, Extra, Casas Bahia, entre outras) oferecem aos clientes cartão de crédito próprio com possibilidade de pagamento parcelado e compra em outros estabelecimentos. Além disso, oferecem serviço de seguro adicional (como extensão da garantia) sobre os produtos adquiridos na loja;

iii - Vendas online. As empresas estão buscando oferecer maior comodidade e variedade de opções aos clientes pela possibilidade de realizar compras online. Além de diminuir os custos com lojas fixas, agrega-se valor aos produtos pela comodidade de poder programar compras antecipadamente, de solicitar produtos customizados e de receber o produto em casa.

b) Novos modelos de negócios. Recentemente, novos modelos de negócios surgiram com o propósito de capturar a renda de consumidores na “franja” dos mercados, isto é, de consumidores que não utilizariam os serviços convencionais. Exemplos bem conhecidos são Uber (transporte pessoal) e Airbnb (hotelaria). Há também casos de grupos de compras

que buscam variedade e melhores preços, como o clube do café e o clube do vinho, em que os consumidores recebem opções diferentes de produtos em casa com uma frequência pré-determinada. Nesses casos, firmas de serviços geram valor ao oferecer um serviço customizado para clientes que buscam um serviço diferenciado;

c) Novos setores de serviços. Desde a década de 1960 e principalmente a partir de 1980, alguns setores de serviços surgiram e se expandiram rapidamente. É o caso das gigantes da internet e softwares como Google; Microsoft; IBM; Accenture; Facebook; Amazon; Oracle; SAP; entre outras. Tais empresas, em poucas décadas, tornaram-se gigantes do mercado global, ultrapassando centenárias empresas fabricantes de bens industriais. As empresas de telecomunicações também foram muito beneficiadas com a difusão das tecnologias da informação e comunicação, encontraram novas áreas de atuação e conseguiram ampliar negócios existentes.

9) Quarta Revolução Industrial. No período atual, há indícios de uma nova revolução tecnológica em curso que tornará os serviços ainda mais relevantes. Sob o título de “Indústria 4.0” (por ser considerada a Quarta Revolução Industrial), essa nova revolução engloba diversos serviços tecnológicos modernos e infraestrutura de telecomunicação que poderão mudar o conceito de modelos de produção e promover maior integração entre fornecedores e clientes.

Dentre os novos serviços que ganharão espaço dentro das atividades produtivas estão *internet das coisas*, computação em nuvem, inteligência artificial, impressão 3D e outras formas de manufatura aditiva, coleta de energia (*energy harvesting*) e realidade aumentada (CNI, 2016; DAVIES, 2015; IEDI, 2017; OECD, 2016). A *internet das coisas* implica conectar máquinas, pessoas e informações em rede de modo a digitalizar desde operações domésticas simples (como fazer a compra de cápsulas de café ou ajustar a temperatura da casa) até a operacionalizar linhas de produção localizadas em diferentes locais do mundo conectando fornecedores, centrais de distribuição, gerenciamento de inventário, manutenção de máquinas e linhas de montagem sem comando humano. A

inteligência artificial promete realizar atividades que dependem atualmente de conhecimento e habilidades humanas por meio de padronização de tarefas para identificar e corrigir imperfeições automaticamente. A computação em nuvem será a base para reunir toda a informação, a qual manterá em supercomputadores e servidores dados de maneira mais segura, conectados e acessíveis para processamento e tomada de decisões em qualquer parte do globo. A impressão 3D permitirá que empresas elaborem peças únicas e especializadas principalmente para atender às necessidades produtivas, por exemplo, na aeronáutica com a manufatura de componentes complexos e de escala unitária.

Um importante efeito que mudará a estratégia produtiva da indústria manufatureira é a possibilidade de flexibilização e customização em massa (CNI, 2016; DAVIES, 2015; OECD, 2016), ao contrário do que temos hoje, da produção padronizada em massa. Com isso, a inovação será feita de forma mais rápida, as empresas poderão se integrar ou se especializar em atividades mais amplas, servindo como terceirizada para um grande número de clientes, e novos serviços ganharão participação no processo produtivo de forma mais intensa (IEDI, 2017).

Esses exemplos são uma forma não exaustiva de demonstrar que novas tecnologias e serviços embarcados aliados a novas técnicas de produção promoverão mudanças na manufatura rapidamente. Como consequência, a atividade manufatureira se tornará uma etapa em meio a tantas atividades de elevado valor agregado que irão compor o valor final do produto industrializado. Obviamente, essas mudanças tecnológicas podem gerar novidades que ainda não conhecemos, mas a sociedade continuará demandando bens industriais. O diferencial está na forma como eles serão produzidos e na participação de cada etapa na formação do valor agregado. As *firmas inteligentes* produzirão bens compostos por uma quantia muito maior de serviços e informação em relação ao padrão que vivenciamos desde meados da metade do último século. Nesse sentido, o setor de serviços ganhará ainda mais peso na formação do PIB, pois as empresas líderes e o núcleo

tecnológico da Quarta Revolução Tecnológica provém do setor de serviços.

Em síntese, os nove grandes fatores listados acima contribuíram e continuarão contribuindo ao longo dos anos para diminuir a parcela da manufatura no PIB. Vale observar que esses fatores não agem independentemente um dos outros, sendo que às vezes há uma sobreposição entre estes. É certo que a intensidade com que impactam cada país difere, contudo eles representam tendências que em maior ou menor grau afetarão todos os países.

8. ESPECIALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL

Sob um contexto de especialização crescente, um fenômeno cada dia mais comum na economia moderna, em especial para as grandes organizações, é o processo de reestruturação organizacional caracterizado pela cisão de uma empresa em duas ou mais. A literatura estabelece algumas denominações para este fenômeno, dentre elas “cisões empresariais”, “*demergers*” e/ou “*spin-offs* empresariais”.

Segundo Tübke (2005, p.22), uma cisão empresarial “*resulta de uma divisão de uma empresa (empresa-mãe) existente em uma ou mais empresas independentes. [De modo que] Estas constituem a base de operação de uma nova atividade económica.*” Em geral, inúmeras relações de natureza formal e informal continuam a existir entre a empresa-mãe e a spin-off após a separação. A maior parte dos estudos define spin-off como uma empresa cujo capital intelectual provém de uma empresa-mãe (LEJPRAS; STEPHAN, 2011).

É importante destacar as razões capazes de explicar esse fenômeno. Em artigo publicado ainda no final do século XX, denominado “*Breaking Up is Good to Do*”, Anslinger (1999) já apontava razões que levam empresas a se dividirem em duas ou mais organizações:

- A eliminação de sinergias negativas;
- A capacidade para seguir estratégias distintas;

- O desenvolvimento da capacidade empreendedora dos gestores.

A estas razões, pode-se se somar ainda:

- Os menores custos e complexidade na montagem da operação (MICHAELY & SHAW, 1995);
- E a redução da assimetria de informação (CHEMMANUR & PAEGLIS, 2000).

Alguns estudos publicados nos últimos anos buscam avaliar o efeito de cisões empresariais sobre a rentabilidade das organizações (como é o caso de Azevedo, 2016). Se é verdade que empresas promovem cisões buscando otimizar seu processo produtivo e ganhar eficiência, então espera-se que estes processos de reestruturação tenham contribuído para melhorar o que resultado econômico destas organizações. A Figura 4, a seguir, busca justamente analisar o efeito de cisões sobre a rentabilidade de empresas.

Figura 4: Análise da Rentabilidade Comparativa entre o Índice Guggenheim Spin-Off (CSD) e Standard & Poor 500 (S&P500) de 2012 a Outubro de 2014.



Fonte: Azevedo, 2016.

A Figura 4, acima, traz uma comparação entre o desempenho de empresas que integram o índice Guggenheim Spin-Off (CSD), que representa um conjunto de 40 empresas que resultaram de spin-offs nos últimos dois anos, e o Standard & Poor 500 (S&P500) entre 2012 e 2014. Os resultados

mostram que empresas resultantes de cisões têm apresentado desempenho econômico superior à média das principais empresas negociadas, o que poderia ser visto como um indicativo de que os processos de cisão têm resultado, de fato, em ganhos de eficiência e produtividade.

Desse modo, paralelamente a fenômenos como o aumento da importância das atividades de pré e pós-produção, nota-se cada vez mais organizações, no Brasil e no mundo, optando pela reestruturação de suas atividades através da cisão da empresa-mãe em duas ou mais empresas, buscando o aumento da eficiência. Algumas vezes, a cisão é orientada regionalmente. Na maioria dos casos, pelo tipo de atividade desenvolvida (P&D, produção, distribuição, marketing, financiamento etc.). Logo, conjugando-se esses dois fenômenos, nota-se que as mudanças econômicas impõem uma pressão sobre a organização industrial, que tem levado ao surgimento de um número cada vez maior de empresas responsáveis por atividades de pré ou pós-produção de empresas das quais se originaram.

9. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI

Diante do exposto nos Relatórios e Seções anteriores, esta Seção busca analisar a dinâmica da arrecadação de IPI ao longo das últimas décadas, comparando-a com as demais receitas tributárias do setor público brasileiro no mesmo período. Espera-se verificar que o processo de desindustrialização, apresentado na Seção anterior, tenha se traduzido em uma perda de importância relativa da arrecadação de IPI nas receitas tributárias do setor público brasileiro nos últimos 50 anos.

9.1 ASPECTOS GERAIS E ECONÓMICOS DO IPI

O IPI é um tributo de competência da União, que incide sobre a produção e importação de produtos e bens industrializados. Caracteriza industrialização qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoe para consumo, como aquela que resulte na obtenção de espécie nova (transformação), que modifique, aperfeiçoe ou altere o funcionamento, a utilização, o acabamento ou a aparência do produto (beneficiamento); que reúna produtos, peças ou partes resultando em um novo produto (montagem); que altere a apresentação do produto, pela colocação da embalagem (acondicionamento); ou que renove ou restaure o produto para utilização (renovação ou recondicionamento).

Na produção, o IPI tem como fato gerador a saída do produto de estabelecimento industrial (ou equiparado). Na importação, tem como fato gerador o desembaraço aduaneiro do produto importado.

O IPI está previsto no art. 153, inciso IV, § 3, incisos I a IV da CF/88, tendo sido estabelecido inicialmente como imposto sobre consumo pela Lei 4.502 de 30 de novembro de 1964, e alterado para Imposto sobre Produtos Industrializados por meio do Decreto nº 34/1966, estando atualmente regulamentado pelo Regulamento do IPI – Ripi 2010, por meio do Decreto 7212 de 15 de junho de 2010.

É cobrado a cada estágio do processo de manufatura dos produtos. Por incidir apenas sobre o valor adicionado, produtos que passem por vários estágios geram créditos relativos ao IPI pago nas aquisições. Comumente, deve ser recolhido apenas até o estágio de produção, não incluindo as margens de distribuição e de revenda, por não constituírem atividade de transformação.

Suas alíquotas são especificadas em uma extensa lista de produtos (a Tipi), sendo que alguns produtos apresentam alíquota igual à zero. Apresentam significativa flexibilidade, uma vez que o governo tem o poder para zerar as alíquotas de IPI ou aumentá-las em até 30 pontos percentuais.

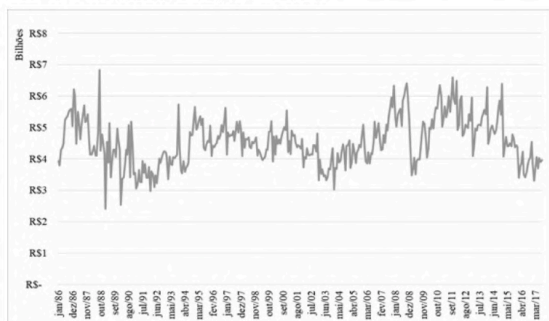
Bebidas e cigarros estão submetidos a regimes de alíquotas específicas, sendo o imposto recolhido em apenas um estágio nestes casos.

Entre os principais setores na arrecadação do IPI destacam-se a fabricação de veículos, de bebidas, de fumo e de produtos químicos, que respondem por aproximadamente 30% da arrecadação total do imposto em 2016.

9.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ARRECADAÇÃO DE IPI

Criado em 1964, em um contexto de reformas econômicas promovidas pelo novo regime através do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), o IPI tem sido, ao longo das últimas décadas, um tributo bastante relevante para a economia e, principalmente, para o governo brasileiro. Entre 1986 e 2017, o IPI gerou uma receita média de R\$ 5,549 bilhões⁴⁹ por mês aos cofres públicos. O Gráfico 13, a seguir, apresenta a evolução histórica da arrecadação mensal de IPI em termos reais.

Gráfico 13: Arrecadação Mensal de Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI (em R\$ de Agosto de 2017)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em BRASIL, Receita Federal do Brasil – RFB, 2017.

49. Em R\$ de Agosto de 2017.

Nota-se que, a despeito das flutuações observadas, não se pode verificar forte tendência de alta ou de queda da arrecadação de IPI no longo prazo, isto é, ao longo de todo o período, correspondente aos últimos 31 anos. O que se observa são flutuações de curto prazo, muitas vezes associadas a flutuações econômicas ou mudanças de alíquotas (que serão exploradas adiante), como é o caso dos últimos anos da primeira década dos anos 2000. O Gráfico 14, a seguir, permite observar melhor a flutuação da receita de IPI neste período.

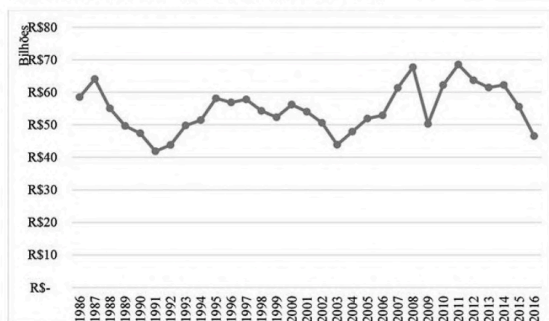
Gráfico 14: Arrecadação Mensal IPI – Desonerações de 2009 (em R\$ de Agosto de 2017)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em BRASIL, Receita Federal do Brasil – RFB, 2017.

O Gráfico 15, a seguir, apresenta o comportamento da arrecadação anual de IPI, que permite observar melhor o comportamento de longo prazo dessa variável.

Gráfico 15: Arrecadação Anual de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (em R\$ de Agosto de 2017)

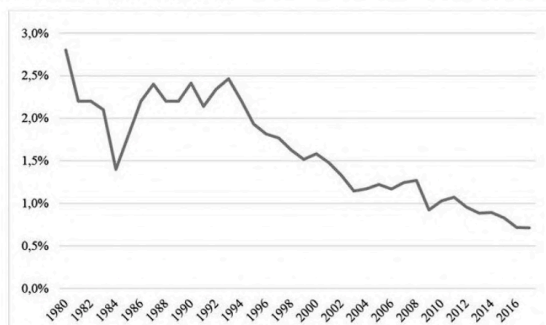


Fonte: Elaborado pelos autores com base em BRASIL, Receita Federal do Brasil - RFB, 2017.

Os dados anuais reforçam a ideia de que arrecadação de IPI não apresenta, em todo o período, tendência significativa de alta ou baixa. Quedas na arrecadação, no final da década de 1980 e na virada do século, parecem ser compensadas por aumentos, na primeira metade da década de 1990 e meados da década de 2000.

Uma leitura apressada poderia levar à conclusão de que, considerando todo o período, o tributo não ganhou nem perdeu importância nas últimas três décadas. Todavia, quando se observa o comportamento da arrecadação de IPI em relação ao PIB brasileiro no período, é possível notar algo diferente (Gráfico 16).

Gráfico 16: Arrecadação Anual de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (em % do PIB)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em SF/BNDES, INFORME-SE, nº 29, 2001; INFORME-SE, nº 54, 2000; e BRASIL, Receita Federal do Brasil - RFB, 2017.

O Gráfico 16, acima, permite notar claramente que, enquanto o valor (em R\$) da arrecadação de IPI não apresentou uma tendência clara ao longo do período, a participação dessa receita no PIB brasileiro apresenta inequívoca tendência de queda ao longo das últimas décadas, saindo de 2,8% em 1980 para 0,7% em 2016. Queda esta que, vale lembrar, ocorre no mesmo período no qual a participação do próprio setor industrial no PIB também se reduzir consideravelmente, conforme apresentado na Seção anterior.

Para compreender melhor a dinâmica da arrecadação de IPI, a Seção a seguir busca compará-la à dinâmica de arrecadação dos principais tributos indiretos do Brasil no período, quais sejam: ICMS, PIS e Cofins.

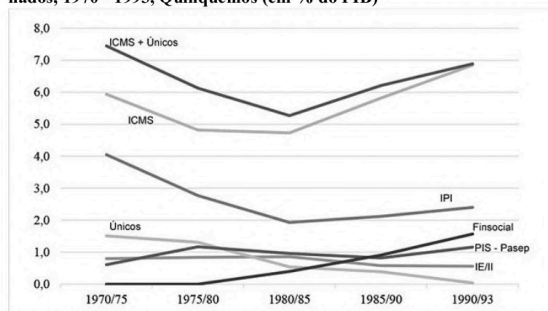
9.3 QUADRO COMPARATIVO COM DEMAIS TRIBUTOS INDIRETOS

Para comparar a dinâmica do IPI com os demais tributos indiretos incidentes sobre o setor industrial brasileiro,

este estudo faz uso de três principais fontes de dados, buscando ampliar ao máximo a amplitude temporal desta análise. A Receita Federal do Brasil (RFB) disponibiliza dados de receita tributária de todos os principais tributos indiretos a partir de 1990. Para alguns tributos, a base vai a 1986. Jayme Jr. e Santos (2003), apresentam dados de arrecadação referentes à década de 1980, apoiando-se em publicações do BNDES⁵⁰. Para dados referentes à década de 1970, este estudo resgata artigo de Reis & Blanco (1996).

Começando pelas bases mais antigas, o Gráfico 17, a seguir, apresenta médias quinquenais da arrecadação dos principais tributos indiretos do governo brasileiros em percentual do PIB.

Gráfico 17: Evolução da Arrecadação de Tributos Indiretos Selecionados, 1970 - 1993, Quinquênios (em % do PIB)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em REIS & BLANCO, 1996.

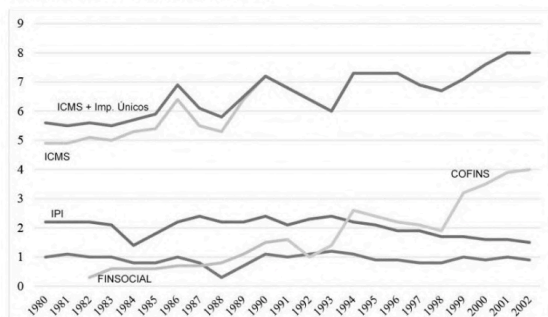
Nota-se que a arrecadação de IPI é a única que apresenta queda significativa no período analisado, caindo de 4,1% na primeira metade da década de 1970 para 2,4% no início da década de 1990. A receita dos Impostos Únicos, que

50. SF/BNDES, INFORME-SE, nº 29, 2001; INFORME-SE, nº 54, 2003.

também parece se reduzir, é, na verdade, incorporada ao ICMS ao longo da década 1980⁵¹.

A tendência de redução relativa da arrecadação do IPI também é observada nos dados trazidos por Jayme Jr. e Santos (2003), que analisam o comportamento das receitas tributárias no período de 1980 a 2002 (Gráfico 18).

Gráfico 18: Evolução da Arrecadação de Tributos Indiretos Selecionados, 1980 - 2002 (em % do PIB)



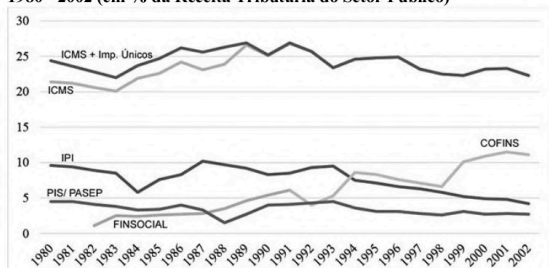
Fonte: Elaborado pelos autores com base em SF/BNDES, INFORME-SE, nº 29, 2001; INFORME-SE, nº 54, 2003.

Os dados apresentados no Gráfico 18 parecem ajustados àqueles apresentados no Gráfico 17. Entre 1980 e 2002, a arrecadação de IPI em relação ao PIB segue tendência de queda, saindo de 2,2% para 1,5%. Enquanto isso, a arrecadação de PIS tem queda mais modesta (1% para 0,9%), a arrecadação de ICMS (incluindo os Impostos Únicos) sobe de 5,6% para 8%, e a da Finsocial/Cofins sobe consideravelmente, de 0,3% para 4%.

51. Estabelecidos pelo Art. 15 da Constituição Federal de 1946, os Impostos Únicos incidiam sobre a produção, comércio, consumo, exportações ou importações de combustíveis (Lei 2.975/56), minerais (Lei 4.425/64) e energia elétrica (Lei 2.308/54; Decreto 36.578/54; Lei 2.944/56; Decretos 40.499/56 e 14.020/57). Ao longo da década de 1980, as alíquotas foram zeradas e os produtos acima passaram a recolher ICMS.

A seguir, o Gráfico 19 apresenta a evolução da arrecadação de IPI, PIS, Cofins e ICMS em percentual da receita tributária do setor público brasileiro.

Gráfico 19: Evolução da Arrecadação de Tributos Indiretos Seleccionados, 1980 - 2002 (em % da Receita Tributária do Setor Público)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em SF/BNDES, INFORME-SE, nº 29, 2001; INFORME-SE, nº 54, 2003.

Os dados referentes ao período mais recente (1990 a 2017), disponibilizados pela RFB, são apresentados a seguir (Tabela 2 e Gráfico 20).

Tabela 2: Arrecadação dos Principais Tributos Indiretos Incidentes Sobre o Setor Industrial Brasileiro, entre 1990 e 2017 (em % do PIB)

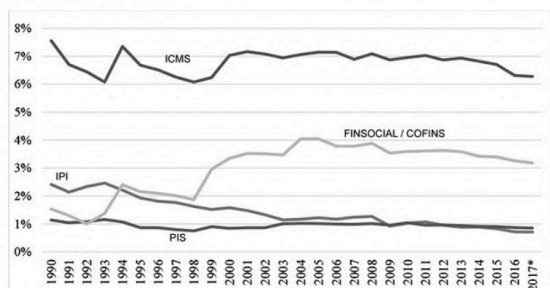
ANO	IPI	PIS	Finsocial/Cofins	ICMS
1990	2,41%	1,14%	1,53%	7,56%
1991	2,14%	1,04%	1,30%	6,70%
1992	2,34%	1,08%	1,01%	6,44%
1993	2,46%	1,16%	1,37%	6,08%
1994	2,21%	1,07%	2,40%	7,35%
1995	1,93%	0,87%	2,16%	6,69%
1996	1,81%	0,86%	2,09%	6,51%
1997	1,77%	0,80%	2,01%	6,26%
1998	1,63%	0,75%	1,87%	6,08%
1999	1,52%	0,90%	2,96%	6,24%
2000	1,58%	0,84%	3,35%	7,03%
2001	1,48%	0,87%	3,52%	7,17%
2002	1,33%	0,86%	3,51%	7,08%

ANO	IPI	PIS	Finsocial/Cofins	ICMS
2003	1,15%	1,01%	3,47%	6,94%
2004	1,17%	1,02%	4,05%	7,06%
2005	1,22%	1,02%	4,05%	7,15%
2006	1,17%	1,00%	3,78%	7,14%
2007	1,24%	0,99%	3,78%	6,89%
2008	1,27%	1,02%	3,88%	7,09%
2009	0,92%	0,95%	3,54%	6,87%
2010	1,03%	1,04%	3,59%	6,96%
2011	1,07%	0,96%	3,61%	7,03%
2012	0,96%	0,96%	3,63%	6,87%
2013	0,89%	0,94%	3,59%	6,94%
2014	0,89%	0,91%	3,42%	6,82%
2015	0,83%	0,91%	3,40%	6,71%
2016	0,72%	0,87%	3,26%	6,31%
2017*	0,71%	0,85%	3,18%	6,28%

Fonte: BRASIL – Receita Federal do Brasil, 2017.

*Dados até julho

Gráfico 20: Arrecadação de Tributos Indiretos Seleccionados, 1990 – 2017 (em % do PIB)

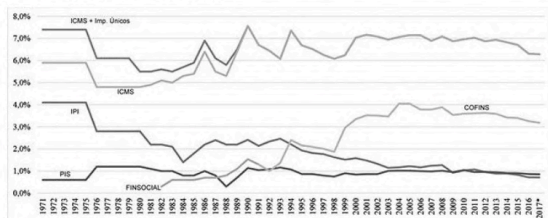


Fonte: Elaborado pelos autores com base em BRASIL – RFB, 2017.

Nota-se que, a partir de início do século XXI, a arrecadação dos principais tributos indiretos em relação ao PIB torna-se mais comportada, apresentando menos variações ou mudanças bruscas. Ainda assim, observa-se que a arrecadação de IPI em relação ao PIB segue tendência de queda também após 2002.

Unindo os dados das três fontes em um mesmo gráfico (Gráfico 21, a seguir), é possível oferecer ao leitor um panorama mais completo acerca do comportamento das receitas dos principais tributos indiretos brasileiros.

Gráfico 21: Evolução da Arrecadação de Tributos Indiretos Selecionados, 1970 – 2017 (em % do PIB)



Fontes: Elaborado pelos autores com base em: 1970-1979: REIS & BLANCO, 1996; 1980-1989: RFB, SF/BNDES, INFORME-SE, nº 29, 2001; INFORME-SE, nº 54, 2003; 1990-2017: RFB.

*Até julho.

O Gráfico 21 permite uma série de considerações acerca da dinâmica da arrecadação de tributos indiretos no Brasil nos últimos 50 anos.

Primeiramente, destaca-se o crescimento da arrecadação da Cofins, associado fundamentalmente à majoração de alíquotas e alargamento de base de cálculo. Criada com alíquota geral de 0,5%, a então Finsocial teve sua alíquota elevada para 1% pelo artigo 7º da Lei nº 7.787/89, para 1,2% pelo artigo 1º da Lei nº 7.894/89, e, finalmente, para 2% pelo artigo 1º da Lei nº 8,147/90.

Posteriormente, é transformada em Cofins pela Lei Complementar 70/90 e, em 1998, através da Lei 9.718/98, tem sua alíquota elevada para 3% e sua base de cálculo alargada de faturamento para receita bruta (esta última medida válida também para a contribuição ao PIS).⁵²

52. O STF julgou inconstitucional o conceito de faturamento estabelecido pela Lei 9.718 em novembro de 2005, no julgamento do RE nº 346.084.

Em 2002, PIS e Cofins passam por nova mudança legal visando o fim da cumulatividade desses tributos. A alíquota da Cofins é elevada para 7,6% e a do PIS para 1,65% (Lei 10.637/2002; Lei 10.833/2003; Lei 10.865/2004; Emenda Constitucional nº 41/2003; Emenda Constitucional nº 42/2003; e Emenda Constitucional nº 47/2005). Entretanto, a não cumulatividade faz com que o impacto dessa elevação sobre a arrecadação seja discreto.

Observando o Gráfico 21, é possível identificar os efeitos dessas mudanças na legislação da Cofins/Finsocial e do PIS.

Também o ICMS passa por mudanças legais no período, que ajudam a compreender a dinâmica de sua arrecadação. A principal delas é a lenta, mas definitiva incorporação da substituição tributária, sistema que dificulta a sonegação, aumenta a base de cálculo e, assim, a arrecadação tributária. Destacadamente ao longo das décadas de 1980 e 1990, em especial após a aprovação da Lei Complementar nº 44/1983, uma série de Convênios são estabelecidos instituindo a substituição tributária em diversos mercados, e confirmados mais tarde por decisões judiciais.

Também a criação dos Fundos Estaduais de Combate e Erradicação da Pobreza (Artigo 82 da Emenda Constitucional nº 31, de 2000), apresentou efeitos sobre a arrecadação de ICMS, uma vez que a referida norma autoriza os governos estaduais a criarem Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza e os financiarem através de um adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do ICMS.

Observando o Gráfico 21 também é possível identificar os efeitos das principais mudanças legais do ICMS sobre sua arrecadação.

Por último, e mais importante no escopo deste estudo, destaca-se a queda consistente da arrecadação de IPI em percentual do PIB. Enquanto a arrecadação de ICMS, PIS e Cofins aumentam no período, as receitas de IPI caem de 4,1% para 0,7% do PIB. Esta redução não é exatamente uma novidade na literatura, e já tem sido apontado há alguns anos por autores como Paes (2015).

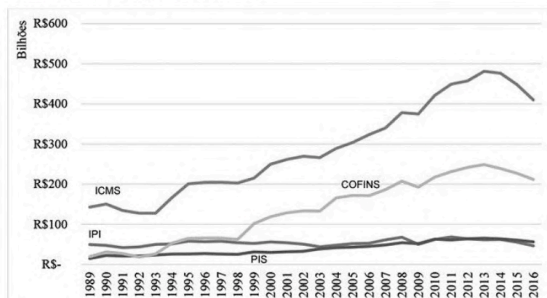
A intensidade, localização temporal e persistência desta queda tornam difícil dissociá-la do processo estrutural de desindustrialização da economia apresentado na Seção anterior. A esse contexto soma-se ainda uma série de políticas extrafiscais, temporárias ou permanentes, de redução de alíquotas de IPI para determinados produtos, adotadas ao longo dos últimos anos. Entre elas, destacam-se:

- Decreto 6.006/2006 – medicamentos;
- Decreto 6.687/2008 – veículos automotores;
- Decreto 6.809/2009 – máquinas de linha branca (máquinas de lavar, fogões etc.);
- Decreto 6.890/2009 – materiais de construção.

Esses dois elementos (desindustrialização e extrafiscalidade), somados, podem ajudar a compreender a queda da arrecadação de IPI em percentual do PIB no Brasil ao longo das últimas décadas.

Uma vez que dados de arrecadação em percentual do PIB podem ser influenciados por variações do próprio PIB, o Gráfico 22, a seguir, apresenta o comportamento, em valor monetário, da arrecadação dos principais tributos indiretos brasileiros entre 1990 e 2016.

Gráfico 22: Arrecadação de Tributos Indiretos Seleccionados, 1990 – 2017 (em R\$ de Agosto de 2017)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em BRASIL – RFB, 2017.

Como esperado, nota-se que um comportamento relativamente estável da arrecadação de IPI no período contrasta com um crescimento significativo da arrecadação de PIS, Cofins e ICMS. Enquanto a receita de IPI sofre variação real negativa de 6% entre 1990 e 2016, a arrecadação de ICMS aumenta em 187% em termos reais, a de PIS se eleva em 279% e a de Cofins, impressionantes 982%.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresentou informações que subsidiam as considerações abaixo:

- Ao considerar todos os países em conjunto, isto é, o mundo como uma única região, a desindustrialização é um fenómeno mundial, no mínimo, desde 1970 quando há informações de qualidade disponíveis;
- Ao considerar os países individualizados, a maioria dos países líderes na manufatura se desindustrializaram ou estão em processo de desindustrialização nas últimas décadas. Casos de industrialização são poucos, porém significativos em representatividade industrial – especialmente devido à China e Coreia do Sul;
- Os países desenvolvidos seguiram o *padrão esperado* de desindustrialização, isto é, começaram a se desindustrializar após obterem um PIB *per capita* de aproximadamente US\$ 20 mil em paridade poder de compra (PPC) a preços constantes de 2016. Alguns países desenvolvidos alcançaram nível bem superior ao padrão esperado. Durante a desindustrialização, observou-se que o PIB *per capita* aumentou bastante (em vários países mais que dobrou);
- O Brasil se desindustrializou *precocemente* em relação ao padrão esperado de desindustrialização. A desindustrialização brasileira começou quando o país chegou ao nível de renda *per capita* de aproximadamente US\$ 11 mil em PPC de 2016, nível inferior ao padrão esperado e bem inferior ao

verificado quando os países desenvolvidos começaram a se desindustrializar;

- A desindustrialização brasileira também é de pior qualidade comparativamente a verificada nos países desenvolvidos quanto a evolução do PIB *per capita*. Durante a desindustrialização, o PIB *per capita* em PPC evoluiu a taxa de 1,2% a.a. no Brasil e de 2,0% a.a. nos Estados Unidos;

- Além dos fatores tradicionais explicativos da desindustrialização, nota-se que na era da globalização outros *drivers* podem contribuir para acelerá-la. Dentre esses, o maior protagonismo do setor de serviços e a perda relativa de agregação de valor na etapa fabril (montagem e transformação industrial) em favor das etapas pré e pós-produção se sobressaem. Atualmente, a etapa fabril possui menor contribuição na formação do preço final do produto industrial relativamente às atividades pré e pós-produção intensivas em serviços;

- A despeito de ter se mantida relativamente constante em valor monetário, a arrecadação de IPI se reduziu significativamente ao longo dos últimos 50 anos em termos relativos (em % do PIB), enquanto a arrecadação de ICMS, PIS e Cofins aumentaram;

- A redução da arrecadação do IPI está associada a dois elementos fundamentais: a processo de desindustrialização da econômica brasileira, que faz com que os bens industriais representem uma parcela cada vez menor do valor adicionado na economia; e a extrafiscalidade do IPI, que reduz a arrecadação de IPI dos setores desonerados.

11. ANEXOS

11.1 ANEXO 1: ESTRUTURA DA CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÓMICAS (CNAE) 2.0: CÓDIGOS E DENOMINAÇÕES

SEÇÃO	DIVISÃO	DENOMINAÇÃO
A		Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
	01	Agricultura, pecuária e serviços relacionados
	02	Produção florestal
	03	Pesca e aquicultura
B		Indústrias extrativas
	05	Extração de carvão mineral
	06	Extração de petróleo e gás natural
	07	Extração de minerais metálicos
	08	Extração de minerais não-metálicos
	09	Atividades de apoio à extração de minerais
C		Indústrias de transformação
	10	Fabricação de produtos alimentícios
	11	Fabricação de bebidas
	12	Fabricação de produtos do fumo
	13	Fabricação de produtos têxteis
	14	Confecção de artigos do vestuário e acessórios
	15	Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados
	16	Fabricação de produtos de madeira
	17	Fabricação de celulose, papel e produtos de papel
	18	Impressão e reprodução de gravações
	19	Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis
	20	Fabricação de produtos químicos
	21	Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos
	22	Fabricação de produtos de borracha e de material plástico
	23	Fabricação de produtos de minerais não-metálicos
	24	Metalurgia
	25	Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos
	26	Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos

SEÇÃO	DIVISÃO	DENOMINAÇÃO
	27	Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos
	28	Fabricação de máquinas e equipamentos
	29	Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias
	30	Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores
	31	Fabricação de móveis
	32	Fabricação de produtos diversos
	33	Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos
D		Eletricidade e gás
	35	Eletricidade, gás e outras utilidades
E		Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação
	36	Captação, tratamento e distribuição de água
	37	Esgoto e atividades relacionadas
	38	Coleta, tratamento e disposição de resíduos; recuperação de materiais
	39	Descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos
F		Construção
	41	Construção de edifícios
	42	Obras de infraestrutura
	43	Serviços especializados para construção
G		Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas
	45	Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas
	46	Comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas
	47	Comércio varejista
H		Transporte, armazenagem e correio
	49	Transporte terrestre
	50	Transporte aquaviário
	51	Transporte aéreo
	52	Armazenamento e atividades auxiliares dos transportes
	53	Correio e outras atividades de entrega
I		Alojamento e alimentação
	55	Alojamento
	56	Alimentação
J		Informação e comunicação

SEÇÃO	DIVISÃO	DENOMINAÇÃO
	58	Edição e edição integrada à impressão
	59	Atividades cinematográficas, produção de vídeos e de programas de televisão; gravação de som e edição de música
	60	Atividades de rádio e de televisão
	61	Telecomunicações
	62	Atividades dos serviços de tecnologia da informação
	63	Atividades de prestação de serviços de informação
K		Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados
	64	Atividades de serviços financeiros
	65	Seguros, resseguros, previdência complementar e planos de saúde
	66	Atividades auxiliares dos serviços financeiros, seguros, previdência complementar e planos de saúde
L		Atividades imobiliárias
	68	Atividades imobiliárias
M		Atividades profissionais, científicas e técnicas
	69	Atividades jurídicas, de contabilidade e de auditoria
	70	Atividades de sedes de empresas e de consultoria em gestão empresarial
	71	Serviços de arquitetura e engenharia; testes e análises técnicas
	72	Pesquisa e desenvolvimento científico
	73	Publicidade e pesquisa de mercado
	74	Outras atividades profissionais, científicas e técnicas
	75	Atividades veterinárias
N		Atividades administrativas e serviços complementares
	77	Aluguéis não-imobiliários e gestão de ativos intangíveis não-financeiros
	78	Seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra
	79	Agências de viagens, operadores turísticos e serviços de reservas
	80	Atividades de vigilância, segurança e investigação
	81	Serviços para edifícios e atividades paisagísticas
	82	Serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados às empresas
O		Administração pública, defesa e seguridade social
	84	Administração pública, defesa e seguridade social
P		Educação
	85	Educação

SEÇÃO	DIVISÃO	DENOMINAÇÃO
Q		Saúde humana e serviços sociais
	86	Atividades de atenção à saúde humana
	87	Atividades de atenção à saúde humana integradas com assistência social, prestadas em residências coletivas e particulares
	88	Serviços de assistência social sem alojamento
R		Artes, cultura, esporte e recreação
	90	Atividades artísticas, criativas e de espetáculos
	91	Atividades ligadas ao patrimônio cultural e ambiental
	92	Atividades de exploração de jogos de azar e apostas
	93	Atividades esportivas e de recreação e lazer
S		Outras atividades de serviços
	94	Atividades de organizações associativas
	95	Reparação e manutenção de equipamentos de informática e comunicação e de objetos pessoais e domésticos
	96	Outras atividades de serviços pessoais
T		Serviços domésticos
	97	Serviços domésticos
U		Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais
	99	Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais

Fonte: Comissão Nacional de Classificação (Concla) do IBGE.

11.2 ANEXO 2: TABELA DE ALÍQUOTAS EFETIVAS DE IPI, ICMS E DEMAIS TRIBUTOS INDIRETOS POR PRODUTO EM 2014

PRODUTO	IPI	ICMS	DEMAIS INDIRETOS	OFERTA TOTAL R\$ (EM MILHÕES)
Arroz, trigo e outros cereais	0,0%	0,1%	1,6%	19.293
Milho em grão	0,0%	0,4%	0,2%	32.253
Algodão herbáceo, outras fibras da lav. temporária	0,0%	0,2%	1,4%	10.499
Cana-de-açúcar	0,0%	0,1%	2,5%	46.994
Soja em grão	0,0%	0,1%	0,4%	98.121
Outros produtos e serviços da	0,0%	2,3%	2,5%	70.492

PRODUTO	IPI	ICMS	DEMAIS INDIRETOS	OFERTA TOTAL R\$ (EM MILHÕES)
lavoura temporária				
Laranja	0,0%	1,0%	1,1%	9.329
Café em grão	0,0%	0,2%	-1,2%	16.499
Outros produtos da lavoura permanente	0,0%	2,9%	4,4%	29.864
Bovinos e outros animais vivos, prods. animal, caça e serv.	0,0%	1,5%	2,8%	68.182
Leite de vaca e de outros animais	0,0%	0,8%	1,6%	30.978
Suínos	0,0%	0,3%	1,9%	9.481
Aves e ovos	0,0%	1,9%	3,7%	25.553
Produtos da exploração florestal e da silvicultura	0,0%	5,7%	7,5%	28.576
Pesca e aquicultura (peixe, crustáceos e moluscos)	0,0%	5,8%	7,0%	16.248
Carvão mineral	0,0%	0,0%	0,0%	8.430
Minerais não-metálicos	0,0%	4,4%	6,3%	28.040
Petróleo, gás natural e serviços de apoio	0,0%	0,0%	1,3%	259.799
Minério de ferro	0,0%	0,0%	0,3%	79.898
Minerais metálicos não-ferrosos	0,0%	0,0%	2,3%	18.203
Carne de bovinos e outros prod. de carne	0,0%	6,4%	7,1%	156.197
Carne de suíno	0,0%	4,4%	4,7%	15.723
Carne de aves	0,0%	5,4%	5,6%	57.484
Pescado industrializado	0,6%	9,7%	13,2%	9.763
Leite resfriado, esterilizado e pasteurizado	0,0%	7,7%	10,1%	30.091
Outros produtos do laticínio	0,6%	10,6%	13,2%	68.799
Açúcar	0,2%	2,5%	2,8%	45.312
Conservas de frutas, legumes, outros veg. e sucos de frutas	0,0%	9,9%	12,1%	42.345
Óleos e gorduras vegetais e animais	0,0%	3,8%	5,6%	69.407
Café beneficiado	0,0%	9,9%	10,5%	16.482
Arroz beneficiado e produtos derivados do arroz	0,0%	5,0%	7,2%	21.799
Produtos derivados do trigo, mandioca ou milho	0,0%	4,6%	6,7%	49.682
Rações balanceadas para animais	0,5%	4,0%	6,5%	40.738

IPI E VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E PRÁTICA

PRODUTO	IPI	ICMS	DEMAIS INDIRETOS	OFERTA TOTAL R\$ (EM MILHÕES)
Outros produtos alimentares	0,4%	8,7%	10,7%	165.314
Bebidas	6,2%	9,7%	20,8%	131.476
Produtos do fumo	19,0%	12,4%	27,4%	31.145
Fios e fibras têxteis beneficiadas	0,0%	2,5%	7,1%	14.696
Tecidos	0,3%	3,5%	10,0%	31.206
Art. têxteis de uso doméstico e outros têxteis	1,1%	9,3%	13,1%	46.644
Artigos do vestuário e acessórios	0,0%	12,5%	15,4%	146.362
Calçados e artefatos de couro	0,6%	11,1%	14,3%	72.955
Produtos de madeira, exclusive móveis	1,1%	5,7%	8,2%	38.953
Celulose	0,0%	0,0%	0,8%	16.792
Papel, papelão, embalagens e artefatos de papel	2,4%	5,9%	10,0%	84.593
Serviços de impressão e reprodução	0,6%	6,3%	8,7%	35.745
Combustíveis para aviação	0,0%	9,5%	20,5%	23.244
Gasóilcool	0,0%	22,8%	22,8%	138.907
Naftas para petroquímica	0,0%	0,0%	3,5%	22.631
Óleo combustível	0,0%	0,0%	8,7%	26.506
Diesel – biodiesel	0,0%	6,0%	6,0%	131.700
Outros produtos do refino do petróleo	0,1%	2,1%	14,8%	229.334
Etanol e outros biocombustíveis	0,0%	9,0%	13,4%	70.365
Produtos químicos inorgânicos	0,0%	1,2%	5,4%	61.437
Adubos e fertilizantes	0,0%	4,2%	7,1%	45.660
Produtos químicos orgânicos	0,0%	0,0%	4,8%	71.866
Resinas, elastômeros e fibras artif. e sintéticas	0,1%	0,3%	6,0%	60.650
Defensivos agrícolas e desinfestantes domissanitários	0,0%	3,4%	7,4%	43.551
Produtos químicos diversos	1,2%	1,0%	6,4%	33.609
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	1,7%	6,5%	10,8%	25.517
Perfumaria, sabões e artigos de limpeza	7,2%	15,0%	20,4%	100.407
Produtos farmacêuticos	0,0%	12,5%	13,4%	134.876
Artigos de borracha	2,7%	3,8%	10,6%	42.268
Artigos de plástico	2,0%	3,0%	8,0%	102.687
Cimento	0,0%	5,5%	7,9%	24.216

PRODUTO	IPI	ICMS	DEMAIS INDIRETOS	OFERTA TOTAL R\$ (EM MILHÕES)
Artefatos de cimento, gesso e semelhantes	0,0%	7,9%	10,5%	35.910
Vidros, cerâmicos e outros prod. de minerais não-metálicos	0,8%	5,7%	9,2%	73.259
Ferro-gusa e ferroligas	0,0%	0,0%	1,2%	13.408
Semi-acabados, laminados planos, longos e tubos de aço	0,3%	1,5%	5,2%	118.140
Produtos da metalurgia de metais não-ferrosos	0,2%	1,5%	4,5%	64.874
Peças fundidas de aço e de metais não ferrosos	0,7%	0,7%	3,6%	8.334
Produtos de metal, excl. máquinas e equipamentos	1,9%	3,6%	8,6%	144.995
Componentes eletrônicos	0,3%	0,4%	6,3%	23.575
Máquinas para escritório e equip. de informática	4,9%	5,0%	12,1%	64.738
Material eletrônico e equip. de comunicações	6,8%	6,8%	14,8%	110.750
Equip. de medida, teste e controle, ópticos e eletromédicos	2,3%	2,8%	10,0%	34.275
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	2,0%	2,9%	9,9%	98.362
Eletrodomésticos	8,3%	13,0%	19,7%	45.084
Tratores e outras máquinas agrícolas	0,2%	3,3%	5,9%	40.842
Máquinas para a extração mineral e a construção	0,3%	0,0%	3,5%	33.259
Outras máquinas e equipamentos mecânicos	0,8%	1,4%	7,3%	175.094
Automóveis, camionetas e utilitários	6,5%	7,4%	15,4%	217.234
Caminhões e ônibus, incl. cabines, carrocerias e reboques	0,3%	1,2%	4,2%	72.277
Peças e acessórios para veículos automotores	1,2%	0,8%	6,7%	133.742
Aeronaves, embarcações e outros equipamentos de transporte	3,5%	2,9%	7,9%	83.569
Móveis	2,1%	7,5%	10,2%	82.655
Produtos de indústrias diversas	3,4%	9,6%	14,1%	95.422
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e	0,0%	0,0%	4,5%	86.353

IPI E VALOR TRIBUTÁVEL MÍNIMO:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO ABSTRATA E PRÁTICA

PRODUTO	IPI	ICMS	DEMAIS INDIRETOS	OFERTA TOTAL R\$ (EM MILHÕES)
equipamentos				
Eletricidade, gás e outras utilidades	0,0%	11,8%	10,3%	237.373
Água, esgoto, reciclagem e gestão de resíduos	0,0%	0,3%	4,4%	67.741
Edificações	0,0%	0,0%	5,4%	389.094
Obras de infraestrutura	0,0%	0,0%	5,4%	178.595
Serviços especializados para construção	0,0%	0,0%	3,4%	148.038
Comércio e reparação de veículos	0,0%	0,0%	2,1%	67.482
Comércio por atacado e a varejo, exceto veículos automotores	0,0%	0,0%	1,4%	45.961
Transporte terrestre de carga	0,0%	1,3%	4,7%	157.296
Transporte terrestre de passageiros	0,0%	8,4%	8,9%	100.878
Transporte aquaviário	0,0%	0,8%	15,2%	26.241
Transporte aéreo	0,0%	0,7%	3,8%	48.383
Armazenamento e serviços auxiliares aos transportes	0,0%	0,0%	5,4%	100.760
Correio e outros serviços de entrega	0,0%	0,0%	6,6%	22.292
Serviços de alojamento em hotéis e similares	0,0%	0,0%	7,4%	48.676
Serviços de alimentação	0,0%	8,0%	9,5%	260.544
Livros, jornais e revistas	0,0%	0,0%	2,3%	35.102
Serviços cinematográficos, música, rádio e televisão	0,0%	0,0%	3,8%	49.261
Telecomunicações, TV por assinatura e outros serv. relacionados	0,0%	16,0%	19,2%	201.128
Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação	0,0%	0,0%	4,2%	131.790
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	0,0%	0,0%	10,9%	574.429
Aluguel efetivo e serviços imobiliários	0,0%	0,0%	0,6%	193.923
Aluguel imputado	0,0%	0,0%	0,0%	367.290

RELATÓRIO 3: DO CONTEXTO ECONÓMICO

PRODUTO	IPI	ICMS	DEMAIS INDIRETOS	OFERTA TOTAL R\$ (EM MILHÕES)
Serviços jurídicos, contabilidade e consultoria	0,0%	0,0%	5,0%	194.460
Pesquisa e desenvolvimento	0,0%	0,0%	0,1%	48.603
Serviços de arquitetura e engenharia	0,0%	0,0%	5,4%	75.696
Publicidade e outros serviços técnicos	0,0%	0,0%	5,0%	120.094
Aluguéis não-imob. e gestão de ativos de propriedade intelectual	0,0%	0,0%	8,5%	117.216
Condomínios e serviços para edifícios	0,0%	0,0%	2,2%	86.835
Outros serviços administrativos	0,0%	0,0%	5,9%	128.719
Serviços de vigilância, segurança e investigação	0,0%	0,0%	4,3%	39.216
Serviços coletivos da administração pública	0,0%	0,0%	0,0%	618.895
Serviços de previdência e assistência social	0,0%	0,0%	0,0%	12.933
Educação pública	0,0%	0,0%	0,0%	264.750
Educação privada	0,0%	0,0%	1,8%	104.618
Saúde pública	0,0%	0,0%	0,0%	163.142
Saúde privada	0,0%	0,0%	2,6%	209.580
Serviços de artes, cultura, esporte e recreação	0,0%	0,0%	12,3%	44.735
Organizações patronais, sindicais e outros serviços associativos	0,0%	0,0%	0,0%	81.581
Manutenção de computadores, telefones e objetos domésticos	0,0%	0,0%	4,4%	27.268
Serviços pessoais	0,0%	0,0%	1,3%	43.207
Serviços domésticos	0,0%	0,0%	0,0%	58.164

Fonte: IBGE – Contas Nacionais – Tabela de Recursos e Usos – 2014.

Capítulo 4

Resumo



Este estudo busca compreender mudanças recentes na legalidade concreta do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) articulando duas diferentes perspectivas, quais sejam, jurídica e econômica. Sob a perspectiva jurídica, busca-se analisar a evolução da legalidade abstrata e da legalidade concreta do IPI ao longo das últimas décadas. Sob a perspectiva econômica, procura-se compreender o fenômeno da desindustrialização no Brasil, e como ele tem afetado a arrecadação de IPI. Observa-se que, desde sua instituição, o IPI não passa por alterações substanciais no plano da legalidade abstrata. Identificam-se apenas alterações relativas a normas antielisivas e a extrafiscalidade. Do ponto de vista econômico, o fenômeno da especialização crescente das grandes organizações, por meio de processos de reestruturação organizacional caracterizado pela cisão de uma empresa em duas ou mais a fim de otimizar seus processos produtivos e ganharem eficiência, além de se observar que o processo de desindustrialização que o Brasil vive desde a década de 1980 tem provocado uma perda de importância relativa da arrecadação de IPI. Esta perda associa-se à queda da participação do setor industrial no PIB e à redução da importância das atividades de produção no valor final de bens industriais, compensada pelo aumento do valor adicionado pelas atividades de pré e pós-produção. É nesse contexto que, nos anos recentes, adaptações interpretativas dos conceitos de “praça” e “valor tributável mínimo” (apoiadas pela Solução de Consulta Interna Cosit 8/2012) buscam ampliar a base tributária do IPI a atividades de pós-produção.

O **Capítulo 1** demonstrou no plano da análise da legislação abstrata que não houve alteração substancial do IPI desde sua instituição pelo Decreto 4.502/1964. Ao longo das últimas décadas, identificaram-se apenas alterações legislativas relativas às normas antielisivas e a extrafiscalidade que

visavam alterar preços relativos, incentivando a produção e o consumo de determinados setores (cf. § II deste Relatório Final).

O **Capítulo 2** mostra que o conceito de “praça” como “Município” foi confirmado nos julgamentos do Carf até 2012, surgindo em 2013 como “local de comercialização” após a publicação da SCI 8/2012, que além de não tratar especificamente do conceito de “praça”, parte da premissa da validade e vigência do PN CST 44/81, que delimita a extensão do termo “preço corrente no mercado atacadista da praça do remetente” de forma diversa à interpretação da SCI 8/2012. Pesquisa exploratória evidencia que o debate tributário sobre aplicabilidade dos conceitos de “praça” e “VTM” no IPI, ainda não chegou aos tribunais judiciais, mas no âmbito do Direito Comercial (Lei do cheque), o conceito de “praça” é aplicado em equivalência a “Município” (cf. § III.1 deste Relatório Final).

Os critérios de aplicação do “valor tributável mínimo – VTM” apresentam-se estáveis nos julgamentos do Carf até 2012, tão-apesar surgindo inovação do critério “preço do adquirente atacadista” a partir de 2013, com publicação da SCI 8/2012 (cf. § III.2 deste Relatório Final).

Os Autos de Infração e Imposição de Multas (AIIMs) fornecidos pela Abihpec, lavrados após 2012, seguem a tendência que surgiu nos casos julgados no Carf, aplicando o disposto na SCI 8/2012 ao considerar “praça” equivalente a “local de comercialização” e “valor tributável mínimo” equivalente a “preço de venda no mercado atacadista” para efeito de base de cálculo do IPI (cf. §III.3 deste Relatório Final).

O **Capítulo 3** demonstra que a desindustrialização é fenômeno econômico mundial, caracterizado pela perda de participação relativa do setor industrial (etapa fabril: montagem e transformação) no PIB, com aumento do protagonismo do setor de serviços e maior agregação de valor das etapas pré e pós-produção. Constata-se a ocorrência da especialização crescente das atividades das empresas, em especial das grandes organizações, como um fenômeno cada dia mais comum no Brasil e no mundo, por meio de processo de rees-

truturação organizacional caracterizado pela cisão de uma empresa em duas ou mais buscando alcançar melhores resultados econômicos e, sobretudo, ganho de eficiência e produtividade (cf. Item IV.1 desta Conclusão)).

A despeito de ter se mantida relativamente constante em valor monetário, verificou-se que a arrecadação de IPI reduziu significativamente ao longo dos últimos 50 anos em termos relativos (em % do PIB), enquanto a arrecadação de ICMS, PIS e Cofins aumentaram. A redução da arrecadação do IPI está associada a dois elementos fundamentais: (i) o processo de desindustrialização da economia brasileira, cuja composição no preço final dos bens representa parcela cada vez menor do valor adicionado, perdendo importância econômica relativa em face de atividades de pré ou pós-produção (P&D, design, distribuição, marketing e pós-venda); e (ii) a extrafiscalidade do IPI, que reduz a arrecadação de IPI dos setores desonerados. (cf. Item IV.2 deste Relatório Final).

O cotejo sistemático dos Capítulos 1, 2 e 3 revela que há contraposição entre o cenário da realidade econômica (Capítulo 3) e a prática da realidade jurídica abstrata e concreta do IPI (Capítulos 1 e 2). Enquanto a realidade econômica confirma o fenômeno mundial da desindustrialização e segregação das atividades empresariais, observa-se que a realidade jurídica ignora tais fatos, buscando compensar a perda de arrecadação e o esvaziamento da base de cálculo do IPI em razão dessas mudanças, mediante a adaptação interpretativa dos conceitos de “praça” e “valor tributável mínimo”.

RELATÓRIO 4: RELATÓRIO FINAL

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. CASTO, K. JUNQUEIRA, G. G. Evolução e estrutura da receita tributária administrada pela Receita Federal: por que decresceu mais do que o PIB? *Texto para Discussão do Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal*. Nº 63. Setembro, 2009. Brasília. 2009.
- ALI-YRKKÖ, J.; ROUVINEN, P.; SEPPÄLÄ, T.; YLÄ-ANTTILA, P. Who Captures Value in Global Supply Chains? Case Nokia Nº 95 Smartphone. *Journal of Industry, Competition and Trade*, v. 11, nº 3, p. 263–278, set. 2011.
- ANSLINGER, P. L. et al. “Breaking Up is Good to Do”, *McKinsley Quarterly*, Março, Nº1, pp. 16-27. 1999.
- ARBACHE, J. Produtividade no Setor de Serviços. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (Org.). *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: ABDI; IPEA, v. 2, p. 277–300, 2015.
- ARBACHE, J. *Serviços e competitividade industrial no Brasil*. Brasília: CNI, 2014.
- AYDOS, E. de L. P.; ZANDOMENECO, H. E. Isenção tributária e alíquota zero no imposto sobre produtos industrializados: Manutenção do crédito tributário na aquisição de insumos desonerados. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, nº 69, out 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=66%2022>. Acesso em 10 de setembro de 2017.
- AZEVEDO, A.; PINHO, J.C.; MIRANDA, C.; COELHO, J.C. Empreendedorismo Empresarial. Instituto Empresarial do Minho. 2016. Disponível em: <http://www.ieschallenge.pt/sites/default/files/Empreendedorismo_Empresarial_306.pdf>
- BALDWIN, R. *Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going*. The Fung Global Institute Working Paper Series, nº FGI-2012-1. Hong Kong: Fung Global Institute, 2012.
- BALDWIN, R. E.; EVENETT, S. J. Value creation and trade in 21st Century manufacturing. *Journal of Regional Science*, v. 55, nº 1, p. 31-50, jan. 2015.
- BAUMOL, W. J. Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *The American Economic Review*, v. 57, nº 3, p. 415-426, 1967.

- BERNARD, A. B.; FORT, T. C. Factoryless Goods Producing Firms. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, v. 105, nº 5, p. 518-523, 2015.
- BILLET, M. T. e VIJH A. M. "The Market Performance of Tracking Stocks", Investigação – Trabalhos em Curso, Nº 229549, Social Science Research Network. 2001.
- BLACKABY, F. T. *De-industrialisation*. London: Heinemann Educational Books, 1978.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil - RFB. Resultado da Arrecadação. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadados/arrecadacao>
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. DE A. *Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência*, Texto para Discussão nº 7. Rio de Janeiro: IBRE/FGV-RJ, 2010.
- BOTTALLO, E. D. *Fundamentos do IPI*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- BOTTALLO, E. D.; CARRAZZA, R. A.. IPI, Seletividade e Alteração de Aliquotas. São Paulo: *Revista Dialética de Direito Tributário*. Nº 159. Dez/2008.
- CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Desafios para indústria 4.0 no Brasil. Confederação Nacional da Indústria*. Brasília: CNI, 2016.
- DASGUPTA, S.; SINGH, A. Manufacturing, services and premature deindustrialization in developing countries: A Kaldorian analysis. In: MAVROTAS, G.; SHORROCKS, A. (Org.). *Advancing Development*. London: Palgrave Macmillan UK, p. 435-454, 2007.
- DAVIES, R. *Industry 4.0: Digitalisation for productivity and growth. European Parliamentary Research Service*. Bruxelas: European Union, 2015.
- DECOMTEC/FIESP. *Por que Reindustrializar o Brasil?* Decomtec - Departamento de Competitividade e Tecnologia. São Paulo: FIESP, 2013.
- DEDRICK, J.; KRAEMER, K. L.; LINDEN, G. Who profits from innovation in global value chains?: a study of the iPod and notebook PCs. *Industrial and Corporate Change*, v. 19, nº 1, p. 81-116, fev. 2009.
- DEDRICK, J.; KRAEMER, K. L.; LINDEN, G. Who profits from innovation in global value chains?: a study of the iPod and notebook PCs. *Industrial and Corporate Change*, v. 19, nº 1, p. 81-116, fev. 2010.
- EDGAR, J.; ESPOSITO, J.; KOPP, B.; MOCKOVAK, W.; YU, E. *Identifying Factoryless Goods Producers in the U.S. Statistical System*. Washington D.C: U.S. Bureau of Labor Statistics, 2016.
- EICHENGREEN, B. B.; GUPTA, P. The two waves of service-sector growth. *Oxford Economic Papers*, v. 65, nº 1, p. 96-123, 2013.
- EUROPEAN COMMISSION. *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*. Industrial Policy Communication Update., nº COM(2012)582. Brussels: European Commission, 2012.

- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. *A Framework for Revitalizing American Manufacturing*. Washington, DC: Executive Office of the President, 2009.
- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES. *Capturing Domestic Competitive Advantage in Advanced Manufacturing*. Washington, DC: Executive Office of the President, 2012.
- GEREFFI, G. International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, v. 48, nº 1, p. 37-70, jun. 1999.
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, nº 1, p. 78-104, fev. 2005.
- GHANI, E.; O'CONNELL, S. *Can service be a growth escalator in low-income countries?* Policy Research Working Paper nº 6971. Washington, D.C: World Bank Group, 2014.
- GILSGON, S. C. "Course Overview: Creating Value Through Corporate Restructuring", Nº 110368, Social Science Research Network. 1998.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 31, p. 5-30, 2012.
- GOSWAMI, A. G.; GUPTA, P.; MATTOO, A. A cross-country analysis of service exports: Lessons from India. In: GOSWAMI, A. G.; MATTOO, A.; SAEZ, S. (Org.). *Exporting Services: A Developing Country Perspective*. Washington, DC: The World Bank, 2012. p. 81-119.
- GOSWAMI, A. G.; MATTOO, A.; SÁEZ, S. Exporting Services: A Developing-Country Perspective. In: GOSWAMI, A. G.; MATTOO, A.; SAEZ, S. (Org.). *Exporting Services: A Developing Country Perspective*. Washington, DC: The World Bank, 2012. p. 1-24.
- GREENSTONE, M.; HORNBECK, R.; MORETTI, E. Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Winners and Losers of Large Plant Openings. *Journal of Political Economy*, v. 118, nº 3, p. 536-598, 2010.
- HERRENDORF, B.; ROGERSON, R.; VALENTINYI, Á. Growth and Structural Transformation. In: AGHION, P.; DURLAUF, S. N. (Org.). *Handbook of Economic Growth*. United Kingdom: Elsevier, v. 2., p. 855-941, 2014.
- HERRENDORF, B.; ROGERSON, R.; VALENTINYI, Á. Two perspectives on preferences and structural transformation. *American Economic Review*, v. 103, nº 7, p. 2752-2789, 2013.
- HIRSCHMAN, A. O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas Nacionais Trimestrais: 4º trimestre de 2016*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Matriz de insumo-produto: Brasil: 2010*. Rio de Janeiro: Coordenação de Contas Nacionais, IBGE, 2016.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de Contas Nacionais: Brasil: 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Indústria 4.0: Desafios e Oportunidades para o Brasil*. São Paulo: IEDI, 2017.
- JARUZELSKI, B.; STAACK, V.; SHINOZAKI, A. Global Innovation 1000: Software-as-a-Catalyst. *Strategy+business*, nº 85 (winter), p. 16, 2016.
- JAYME JR. F. G.; SANTOS V. C. V. Distribuição dos recursos tributários, carga tributária e reforma tributária: impacto nos municípios. *Texto para discussão* 205. 23p. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003.
- JOHNSON, R. A. "Antecedents and Outcomes of Corporate Refocusing", *Journal of Management*, Vol. 22, Nº 3, pp. 439-484. 1996.
- KALDOR, N. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- KALDOR, N. *Problems of Industrialization in Underdeveloped Countries*. Ithaca: Cornell University Press, 1967.
- KRAEMER, K.; LINDEN, G.; DEDRICK, J. *Capturing value in Global Networks: Apple's iPad and iPhone*. 2011.
- KRÜGER, J. J. Productivity and structural change: a review of the literature. *Journal of Economic Surveys*, v. 22, nº 2, p. 330-363, abr. 2008.
- KUZNETS, S. *Modern Economic Growth*. New Haven: Yale University Press, 1966.
- LANGDON, D.; LEHRMAN, R. *The Benefits of Manufacturing Jobs*. Economics and Statistics Administration, nº 01-12. Washington: U.S. Department of Commerce, 2012.
- LAWRENCE, R. Z.; EDWARDS, L. US Employment Deindustrialization: Insights from History and the International Experience. *Peterson Institute of international Economics*, Working Paper nº 13 - 27. October, 2013.
- LINDEN, G.; KRAEMER, K. L.; DEDRICK, J. Who captures value in a global innovation network? *Communications of the ACM*, v. 52, nº 3, p. 140, mar. 2009.
- LODEFALK, M. *Servicification of Swedish Manufacturing*. Stockholm: Komerskollegium, 2010.
- MACEDO, G.; MONASTERIO, L. Local multiplier of industrial employment: Brazilian mesoregions (2000-2010). *Revista de Economia Política*, v. 36, nº 4, p. 827-839, 2016.
- MANYIKA, J.; SINCLAIR, J.; DOBBS, R.; STRUBE, G.; RASSEY, L.; MISCHKE, J.; REMES, J.; ROXBURGH, C.; GEORGE, K.; O'HALLORAN, D.;

- RAMASWAMY, S. *Manufacturing the future: The next era of global growth and innovation*. Nova Iorque: McKinsey & Company, 2012.
- MARCONI, N. *Uma estratégia de crescimento baseada no reequilíbrio dos preços macroeconômicos*. Centro de Estudos do Novo Desenvolvimento. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2017.
- MARCONI, N.; REIS, C. F. DE B.; ARAÚJO, E. C. DE. Manufacturing and economic development: The actuality of Kaldor's first and second laws. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 37, p. 75-89, 2016.
- MARCONI, N.; ROCHA, M. Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce – o caso brasileiro. *Economia e Sociedade*, v. 21, nº Número Especial, p. 853-888, 2012.
- MORCEIRO, P. C. *Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.
- MORCEIRO, P. C. Evolution and Sectoral Competitiveness of Manufacturing Industry. In: AMANN, E.; AZZONI, C.; BAER, W. (Org.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. New York: Oxford University Press, 2018 (no prelo).
- MORETTI, E. Local Multipliers. *American Economic Review*, v. 100, nº 2, p. 373-377, may 2010.
- MORIKAWA, M. Factoryless goods producers in Japan. *Japan and the World Economy*, v. 40, p. 9-15, dez. 2016.
- OECD. *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*. Paris: OECD, 2013.
- OECD. *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*. Paris: OECD Publishing, 2016.
- OECD. *OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains*. Paris: OECD Publishing, 2017.
- PAES, N. L. Imposto sobre produtos industrializados: carga setorial e aspectos distributivos. *Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE*. V. 45. Nº 1. Abr. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4127>. Acesso em 28 de Agosto.
- PAES, N.; BUGARIN, M. Parâmetros tributários da economia brasileira. *Estudos Econômicos*, v. 36, nº 4, p. 699-720, out./dez. 2006. Disponível em: <http://goo.gl/jEoTsI>.
- PALMA, J. G. De-industrialization, “premature” de-industrialization and the Dutch Disease. In: DURLAUF, S. N.; BLUME, L. E. (Org.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2nd. ed. London: Palgrave Macmillan, p. 401-410, 2008.
- PALMA, J. G. Four Sources of “De-Industrialization” and a New Concept of the “Dutch Disease”. In: OCAMPO, J. A. (Org.). *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Washington, DC: Stanford University Press; The World Bank, p. 71-116, 2005.

- PENEDER, M.; STREICHER, G. De-industrialization and comparative advantage in the global value chain. *Economic Systems Research*, p. 1-20, 2017.
- PISANO, G. P.; SHIH, W. C. *Producing Prosperity: Why America Needs a Manufacturing Renaissance*. p. 192, 2012.
- REIS, E.J.; BLANCO, F.A. Capacidade tributária dos estados brasileiros, 1970/90. *Texto para Discussão do IPEA*. Nº 404. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1751/1/td_0404.pdf. Acesso em 18 de Agosto de 2017.
- RODRIK, D. Industrial Development: Stylized facts and policies directions. In: OCAMPO, J. A. (Org.). *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*. New York: United Nations, p. 7-28, 2007.
- RODRIK, D. Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, v. 21, nº 1, p. 1-33, 2016.
- RODRIK, D. The Past, Present, and Future of Economic Growth. v. 41, nº June 2013, p. 1-58, 2013a.
- RODRIK, D. Unconditional Convergence in Manufacturing. *Quarterly Journal of Economics*, v. 128, nº 1, p. 165-204, 2013b.
- ROWTHORN, R. *Korea at the Cross-roads*. Centre for Business Research. Working Paper nº 11. Cambridge, 1995.
- ROWTHORN, R.; COUTTS, K. De-industrialisation and the balance of payments in advanced economies. *Cambridge Journal of Economics*, v. 28, nº 5, p. 767-790, 2004.
- ROWTHORN, R. E.; WELLS, J. R. *De-industrialisation and Foreign Trade*. Cambridge Cambridgeshire; New York: Cambridge University Press, 1987.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. *Deindustrialization: Causes and Implications*. Working Paper of the International Monetary Fund, nº WP/97/42. Washington, D.C: IMF, 1997.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. Growth, trade and deindustrialization. *IMF Staff Papers*, v. 46, nº 1, p. 18-41, 1999.
- RUBENS RICUPERO. Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil? *Le Monde Diplomatique*, 2014.
- SCHETTKAT, R.; YOCARINI, L. The shift to services employment: A review of the literature. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 17, nº 2, p. 127-147, 2006.
- SHAFIAEDDIN, S. M. *Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: structural change or de-industrialization?* United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers, nº 179. Geneva: United Nations, 2005.
- SINGH, A. Manufacturing and de-industrialization. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (Org.). *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. London: Macmillan, p. Vol. 3, 301-308, 1987.

- SINGH, A. UK industry and the world economy: a case of de-industrialisation? *Cambridge Journal of Economics*, v. 1, nº 2, p. 113-136, 1977.
- SYRQUIN, M. Structural change and economic development: The role of the service sector. *Journal of Development Economics*, v. 28, nº 1, p. 151-154, 1988.
- SZIRMAI, A.; VERSPAGEN, B. Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950-2005. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 34, p. 46-59, 2015.
- THIRLWALL, A. P. *The Nature of Economic Growth: An Alternative Framework for Understanding the Performance of Nations*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2002.
- TREGENNA, F. Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, v. 33, nº 3, p. 433-466, maio 2009.
- TREGENNA, F. Deindustrialisation: An Issue for both Developed and Developing Countries. In: WEISS, J.; TRIBE, M. (Org.). *Routledge Handbook of Industry and Development*. London: Routledge, p. 97-115, 2016.
- U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. *The competitiveness and innovative capacity of the United States*. Washington: U.S. Department of Commerce, 2012.
- UNCTAD. *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Switzerland: United Nations, 2013.
- UNIDO. *Industrial Development Report 2016: The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization, 2015.
- VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, nº 1, 1997.
- WILSON, S. e VOORT L. "Dividing While Still Maintaining Full Control", *Euromoney*, Janeiro, Nº 369, pp. 52-56. 2000.