

PROJETO DE LEI N.º 7.535-B, DE 2017
(Do Sr. Carlos Gomes)

Dispõe sobre incentivos para fomentar a indústria da Reciclagem - cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem - FAVORECICLE e o Fundo de Investimento para projetos de Reciclagem - PRORECICLE; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação, com emendas (relator: DEP. DANIEL COELHO); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela adequação financeira e orçamentária deste, com emendas, e das Emendas nºs 1 e 3 da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária da Emenda nº 2 da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; no mérito, pela aprovação deste, com emendas, e das Emendas nºs 1 e 3 da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; (relator: DEP. RENATO MOLLING).

NOVO DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART.54); E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54)

APRECIACÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) 7535, de 2017, de autoria do Deputado CARLOS GOMES, tem por objetivo fomentar a indústria da Reciclagem, criando o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem – FAVORECICLE – e o Fundo de Investimento para projetos de Reciclagem – PRORECICLE.

Em sua justificativa, o nobre autor argumenta que a falta de uma política de incentivos para a efetivação de práticas relacionadas com produtos recicláveis é um dos principais problemas do setor. Ademais trata-se de uma atividade que demanda uma logística de alto custo, com a implantação de máquinas, mão de obra e local apropriado. Os referidos requisitos demandam investimentos elevados.

O autor ressalta ainda que muitas dessas ações foram inspiradas em políticas públicas já existentes, em especial o Programa Nacional de Apoio à Cultura, bem como incentivos para fomentar as atividades de caráter desportivo, mediante a Lei de Incentivo ao Esporte.

Outro ponto destacado é o baixo percentual de reciclagem de resíduos no Brasil, em que apenas 1% de todo lixo gerado é encaminhado à compostagem, reciclagem e incineração. Esse valor é muito baixo comparado com estimativas recentes que revelam que de 30% a 40% do total de 160 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos gerados diariamente seriam passíveis de reaproveitamento e reciclagem.

O projeto possui regime de tramitação ordinário (art. 151, inciso III, do RICD) e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, inciso II, do RICD), tendo sido distribuído às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, que deu parecer pela sua aprovação, com emendas, de Finanças e Tributação – CFT (mérito e art. 54 do RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (art. 54 do RICD).

O projeto, portanto, se encontra nesta CFT para exame quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e quanto ao mérito.

Transcorrido o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas no âmbito desta Comissão.

É o relatório.

I – VOTO

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (arts. 32, inciso X, alínea “h”, e 53, inciso II) e a Norma Interna da CFT (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade e adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT dispõe que orientarão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas, especialmente a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101, de 2000).

O art. 1º, § 1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

O art. 14 da LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender ao disposto na LDO e a pelo menos uma de duas condições alternativas. Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas fiscais previstas na LDO. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

Por sua vez, a LDO estabelece que somente será aprovado o projeto de lei que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada, e que as proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da LRF. Dispõe ainda que os projetos de lei aprovados que resultem em renúncia de receita deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

Cumpra destacar, ainda, que a Emenda Constitucional 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições da LRF e da LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do ADCT reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

No tocante ao projeto em análise, cabe destacar que o uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental, entre os quais, incentivos fiscais e tributários, tem-se expandido em vários países, especialmente nos mais desenvolvidos. No Brasil, tem crescido o entendimento de que ao invés de apenas punir os infratores ambientais, é necessário que o Estado incentive determinadas condutas e a adoção de boas práticas. Desta forma, o Projeto de Lei vem em boa hora para conferir efeito prático ao Capítulo V, da Lei nº 12.305, de 2010, que trata de instrumentos econômicos voltados para gestão de resíduos sólidos.

Oito anos após sua aprovação, o nível de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU, ainda é muito baixo. Dados do Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil apontam para uma geração de 214.868 toneladas diárias de RSU, ou 78,4 milhões de toneladas anuais.

Dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE categorizam os resíduos em três diferentes classes: Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), Resíduos de Construção e Demolição (RCD) e Resíduos de Serviços de Saúde (RSS).

Do total de lixo gerado, aproximadamente 32% é constituído por resíduos sólidos urbanos recicláveis, o que resulta em 25 milhões de toneladas de materiais recicláveis por ano. De acordo com o CEMPRE – Compromisso Empresarial para a Reciclagem, apenas 13% desses materiais são reciclados, o que de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA representa um desperdício anual de mais de R\$ 8 bilhões, além de dezenas de milhares de empregos que deixam de ser gerados nas cadeias produtivas de materiais reciclados.

A ampliação da logística reversa de resíduos sólidos tende a resultar em externalidades positivas econômicas, sociais e ambientais relevantes, além de contribuir decisivamente para a redução de externalidades negativas geradas pela disposição inadequada desses resíduos.

Dentre essas externalidades positivas, é possível destacar a geração de empregos, a inclusão econômica de parcela mais vulnerável da população urbana, a ampliação da base de arrecadação de impostos, a geração de investimentos em infraestrutura e bens de capital, a redução da disposição inadequada de contaminantes com reflexos positivos na qualidade da água e do solo e na redução de doenças, a ampliação da vida útil dos aterros sanitários e a redução do gasto energético no processamento de matérias-primas virgens.

Contudo, estudo conduzido pela Consultoria LCA aponta que a estrutura tributária que incide sobre esses materiais resulta em tributação excessiva em relação aos materiais virgens e mesmo em bitributação, comprometendo a competitividade dessas cadeias produtivas.

Esse problema é mais pronunciado em materiais aos quais os mecanismos de mercado ainda são insuficientes para cobrir os custos associados às etapas prévias da reciclagem, que envolve um complexo sistema logístico, além de atividades intensivas em mão de obra.

O mesmo estudo aponta distorções, a exemplo da cumulatividade presente ao longo das cadeias produtivas de materiais recicláveis, pois as empresas e cooperativas responsáveis pelas etapas de coleta, triagem, processamento primário e transporte não são formadas apenas por empresas tributadas pelo lucro real, sendo, ao contrário, formadas predominantemente por empresas optantes pelo SIMPLES ou tributadas pelo lucro presumido.

Esse fato gera uma tributação cumulativa (não beneficiada pela suspensão) que não é compensada posteriormente. Nesse caso, se nas etapas finais da cadeia há empresas tributadas pelo lucro real, a incidência cumulativa e não compensada de PIS/COFINS resulta em uma carga tributária mais elevada sobre os resíduos sólidos, comparativamente àquela incidente sobre a matéria-prima virgem.

Outros exemplos associados a tributos estaduais e municipais compõem um cenário tributário amplamente desfavorável ao fortalecimento e ampliação da reciclagem no país, que diante do conjunto de externalidades positivas geradas pela atividade justificariam a concessão de incentivos que propiciassem uma maior justiça tributária.

Contudo, o grave quadro das contas públicas e a ausência de espaço fiscal e político para a proposição de novos incentivos e regimes especiais inviabilizam a apresentação e o sucesso de proposta legislativas que sigam esse caminho.

Nesse sentido, o autor propõe uma medida que atenua essas disparidades, concedendo à investimentos de pessoas físicas e jurídicas em atividades e infraestrutura de reciclagem, dedução parcial em seus impostos de renda.

O modelo proposto é muito semelhante ao utilizado por outros segmentos sociais e culturais para alavancar investimentos voltados à criança e ao adolescente, ao idoso, a projetos culturais e de apoio aos desportos, assim como a projetos audiovisuais.

Apesar de seguir modelo exitoso em outros segmentos cabe a este relator apontar que a proposta implica, mesmo que reduzido, em impacto fiscal, pois cria novas deduções em relação às já previstas em Leis.

Para que esse fato não acarrete em óbices à aprovação do projeto, em especial na presente Comissão responsável por analisar sua adequação orçamentária e financeira, é que proponho duas emendas de relator, que visam neutralizar esse impacto.

As emendas propostas neste parecer visam enquadrar os incentivos previstos no projeto aos limites de deduções já previstos em diversos marcos legais. Nesse sentido, a proposição não estará ampliando os limites de deduções os quais as pessoas físicas e jurídicas já têm direito e sim, estará facultando ao contribuinte somente mais uma opção de uso desses limites.

Diante desse relevante aspecto, não se esperará redução da arrecadação, uma vez que a eventual aplicação da dedução proposta recairia apenas sobre investimentos que não ocorreriam nas condições atuais. Além disso, outros tributos provavelmente teriam seus volumes de arrecadação aumentados em consequência do incentivo às atividades alvo dos investimentos.

No que tange às emendas apresentadas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, entendemos que as emendas 1 e 3 não têm implicação na receita ou despesa orçamentária, por tratarem apenas de melhorias ao texto original do PL. No tocante à emenda 2, em que se propõe, no novo inciso II do art. 5º, que recursos oriundos de renúncia de receitas constituam recursos do FAVORECICLE, cumpre esclarecer que a eventual renúncia de receita corresponde a tributo que deixa de ser arrecadado pela União, e não um recurso que entra no caixa do Governo. Assim, não faz sentido incluir a renúncia de receita como fonte de recursos do mencionado fundo. Dessa forma, propomos uma emenda de adequação com o fim de aproveitar a ideia propostas na referida emenda da CMADS, mas com alteração do inciso II do art. 5º, incluindo em seu lugar as “dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais” que por ventura o Governo deseje alocar para este fim.

Pelas razões expostas é que **voto pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 7535**, de 2017, com as emendas propostas nesse parecer, e das emendas 1 e 3 aprovadas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, e pela inadequação orçamentária e financeira da emenda 2 da CMADS. Da mesma forma que **voto, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 7535**, de 2017, com as emendas propostas nesse parecer, e das emendas 1 e 3 aprovadas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala da Comissão, em 11 de dezembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING

Relator

EMENDA Nº 1

Dê-se ao caput do art. 2º e ao art. 3º do PL 7535/17 a seguinte redação:

“Art. 2º Com o objetivo de incentivar as indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional, nos cinco primeiros anos após o início da produção de efeitos desta lei, a União facultará às pessoas físicas e às pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real a opção pela dedução de parte do imposto de renda no apoio direto aos projetos, previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente, voltados para:

.....

Art. 3º Os contribuintes poderão deduzir, do imposto de renda devido, as quantias efetivamente despendidas no apoio direto aos projetos que tratem dos temas elencados no art. 2º desta lei, limitadas:

I – relativamente à pessoa física, a 6% (seis por cento) do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual, conjuntamente com as deduções de que tratam o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e o inciso II do § 1º do art. 1º da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006;

II – relativamente à pessoa jurídica, a 1% (um por cento) do imposto devido em cada período de apuração trimestral ou anual, conjuntamente com as deduções de que trata o inciso I do § 1º do art. 1º da Lei nº 11.438, 29 de dezembro de 2006, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas não poderão deduzir os valores de que trata o caput deste artigo para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.”

Sala da Comissão, em 11 de dezembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING

Relator

EMENDA Nº 2

O art. 5º do Projeto de Lei nº 7535/17 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 5º Constituem recursos do FAVORECICLE:

- I. doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- II. dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;
- III. rendimentos das aplicações no Fundo de Investimentos para Projetos de Reciclagem (PRORECILCE);
- IV. convênios e acordos de cooperação.”

Sala da Comissão, em 11 de dezembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING

Relator

EMENDA Nº 3

Suprima-se o Art. 11 do texto inicial do Projeto de Lei nº 7535/17, renumerando-se os demais dispositivos.

Sala da Comissão, em 11 de dezembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 7.535/2017, com emendas, das Emendas nºs 1 e 3 da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e no mérito, pela aprovação do PL nº 7.535/2017, com emendas, e das Emendas nºs 1 e 3 da CMADS; e, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária da Emenda nº 2 da CMADS, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Renato Molling.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Julio Lopes, Alfredo Kaefer e João Gualberto - Vice-Presidentes, Edmar Arruda, Enio Verri, João Paulo Kleinübing, Júlio Cesar, Kaio Maniçoba, Marcus Pestana, Pedro Paulo, Soraya Santos, Vicente Candido, Afonso Florence, Alessandro Molon, Assis Carvalho, Carlos Andrade, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Christiane de Souza Yared, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Helder Salomão, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Jerônimo Goergen, Keiko Ota, Lindomar Garçon, Lucas Vergilio, Márcio Biolchi, Mário Negromonte Jr., Rodrigo Martins, Valtenir Pereira e Wellington Roberto.

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2018.

Deputado ALFREDO KAEFER

Presidente em Exercício

**EMENDA ADOTADA PELA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
AO PROJETO DE LEI Nº 7.535, DE 2017**

Dispõe sobre incentivos para fomentar a indústria da Reciclagem - cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem - FAVORECICLE e o Fundo de Investimento para projetos de Reciclagem - PRORECICLE.

EMENDA Nº 1

Dê-se ao caput do art. 2º e ao art. 3º do PL 7535/17 a seguinte redação:

“Art. 2º Com o objetivo de incentivar as indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional, nos cinco primeiros anos após o início da produção de efeitos desta lei, a União facultará às pessoas físicas e às pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real a opção pela dedução de parte do imposto de renda no apoio direto aos projetos, previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente, voltados para:

.....

Art. 3º Os contribuintes poderão deduzir, do imposto de renda devido, as quantias efetivamente despendidas no apoio direto aos projetos que tratem dos temas elencados no art. 2º desta lei, limitadas:

I – relativamente à pessoa física, a 6% (seis por cento) do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual, conjuntamente com as deduções de que tratam o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e o inciso II do § 1º do art. 1º da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006;

II – relativamente à pessoa jurídica, a 1% (um por cento) do imposto devido em cada período de apuração trimestral ou anual, conjuntamente com as deduções de que trata o inciso I do § 1º do art. 1º da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas não poderão deduzir os valores de que trata o caput deste artigo para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.”

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2018.

Deputado **ALFREDO KAEFER**
Presidente em Exercício

**EMENDA ADOTADA PELA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
AO PROJETO DE LEI Nº 7.535, DE 2017**

Dispõe sobre incentivos para fomentar a indústria da Reciclagem - cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem - FAVORECICLE e o Fundo de Investimento para projetos de Reciclagem - PRORECICLE.

EMENDA Nº 2

O art. 5º do Projeto de Lei nº 7535/17 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 5º Constituem recursos do FAVORECICLE:

- I. doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- II. dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;
- III. rendimentos das aplicações no Fundo de Investimentos para Projetos de Reciclagem (PRORECILCE);
- IV. convênios e acordos de cooperação.”

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2018.

Deputado **ALFREDO KAEFER**
Presidente em Exercício

**EMENDA ADOTADA PELA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
AO PROJETO DE LEI Nº 7.535, DE 2017**

Dispõe sobre incentivos para fomentar a indústria da Reciclagem - cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem - FAVORECICLE e o Fundo de Investimento para projetos de Reciclagem - PRORECICLE.

EMENDA Nº 3

Suprima-se o Art. 11 do texto inicial do Projeto de Lei nº 7535/17, renumerando-se os demais dispositivos.

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2018.

Deputado **ALFREDO KAEFER**
Presidente em Exercício