

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.600, DE 2004

Reduz a zero a alíquota do IPI para os óleos vegetais transesterificados destinados à adição ao diesel mineral.

Autor: Deputado ANTÔNIO CARLOS MENDES THAME

Relator: Deputado CARLOS SOUZA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.600, de 2004, visa reduzir a zero a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre óleos vegetais transesterificados — mais popularmente conhecidos como biodiesel — que vierem a ser adicionados ao óleo diesel mineral. Adicionalmente, o projeto prevê a redução em 50% do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica relativamente aos rendimentos auferidos nas atividades de produção, comercialização e mistura de biodiesel.

Na justificação, o autor ressalta as vantagens do biodiesel sobre o óleo diesel derivado de petróleo, por reduzir em cerca de 80% as emissões de gás carbônico, causador do efeito estufa, e em 90% as emissões de material particulado, responsável pela fumaça negra produzida pelos motores movidos a diesel mineral. Assim, para assegurar a viabilidade econômica da produção em larga escala do biodiesel é de suma importância a concessão de incentivos fiscais.

Submetido à apreciação da Comissão de Minas e Energia, o projeto foi aprovado com a introdução de três emendas de relator. A finalidade das emendas oferecidas é a de ampliar o escopo do benefício relativamente ao IPI, assegurando ao biodiesel puro o mesmo tratamento tributário conferido aos óleos vegetais transesterificados usados em mistura ao óleo diesel de origem mineral. Dessa forma, pretenderam os ilustres membros da Comissão de Minas e Energia, estimular a utilização do biodiesel na geração de eletricidade.

Ao final da legislatura anterior, a proposição foi arquivada. Posteriormente, por despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, deferindo requerimento do autor, o projeto foi desarquivado.

O feito vem a esta Comissão de Finanças e Tributação, na forma regimental, para análise do mérito e para verificação de sua compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária, não tendo sido apresentadas emendas na referida Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do Regimento Interno desta Casa e da Norma Interna desta Comissão, cabe, inicialmente, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2008 — Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2008 —, em seu art. 98, condiciona a aprovação de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária ao cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual, por sua vez, exige que a proposição esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e que atenda a pelo menos uma das seguintes condições:

- I. demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de

resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

- II. estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Inegavelmente, o Projeto de Lei nº 3.600, de 2004, ao fixar em zero a alíquota do IPI sobre o biodiesel e reduzir à metade a incidência do imposto de renda das pessoas jurídicas relativamente às atividades de produção, comercialização e mistura do combustível, define incentivos fiscais a esse segmento produtivo, tornando necessário que a análise de sua adequação orçamentária e financeira seja realizada à luz do que dispõe o art. 14 da LRF. Sob esse prisma, caberia inicialmente estimar o valor da renúncia de receita tributária envolvida na proposta.

De acordo com nossa avaliação, os efeitos da proposição sobre o Orçamento da União são praticamente nulos. Isso ocorre porque o benefício proposto já se encontra parcialmente abrigado pela legislação em vigor, na forma do Decreto nº 5.298, de 6 de dezembro de 2004, que reduziu a zero a alíquota do IPI aplicável ao biodiesel. Portanto, o projeto de lei simplesmente altera o regime jurídico do benefício, atribuindo-lhe maior importância jurídica, dado que o assunto passaria a ser tratado por ato normativo de hierarquia superior à do decreto.

No que tange à renúncia fiscal decorrente da redução do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ), observa-se que o setor de industrialização, comercialização e mistura de biodiesel encontra-se num estágio incipiente de funcionamento, apresentando, conseqüentemente, um nível de geração de receitas inexpressivo frente ao volume de arrecadação de IRPJ. Vale ressaltar que, no período de janeiro de 2005 a dezembro de 2007, a produção nacional desse combustível foi de apenas 472 milhões de litros, o que representa menos de 0,2% do total de vendas dos derivados combustíveis de petróleo ocorridas no mesmo período.

Esse quadro, contudo, poderá ser revertido num futuro próximo, caso sejam alcançadas as metas propugnadas pelo Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, criado em dezembro de 2003, com o

objetivo de alavancar a produção do combustível e torná-lo um vetor relevante na matriz energética brasileira. No bojo desse programa, foi definido que, a partir de 2008, o biodiesel passaria a ser adicionado ao diesel derivado de petróleo na proporção de 2%, o que demandaria uma produção de 800 milhões de litros já neste ano. Cumpriria, portanto, estimar a renúncia de receita do IRPJ nesse contexto de aumento da produção, para o ano de 2008 e os dois seguintes, conforme definido pelo art. 14 da LRF.

Para calcular essa estimativa, partimos de uma hipótese bastante otimista, em que se considerou uma produção de biodiesel de 800 milhões de litros em 2008, 1,0 bilhão de litros em 2009 e de 1,2 bilhão de litros em 2010, de acordo com informações disponíveis no sítio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Aplicando-se sobre esse volume o preço máximo atualmente praticado e adotando-se o regime de incidência do imposto de renda da pessoa jurídica pelo lucro presumido para o segmento produtor e do lucro real para o segmento ligado à atividade de distribuição e mistura foi possível estimar uma renúncia de receita no montante de R\$ 13,8 milhões em 2008, R\$ 17,3 milhões em 2009 e R\$ 20,7 milhões em 2010. Obviamente o impacto da medida não é expressivo e tenderá a ser amplamente compensado com os ganhos econômicos decorrentes do aumento do nível de atividade no segmento produtor de biodiesel. Além disso, considerando que a lei orçamentária para 2008, recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, prevê uma arrecadação de R\$ 78,1 bilhões para o imposto de renda da pessoa jurídica, torna-se ainda mais evidente o reduzido impacto provocado pelo benefício.

Assim, somos levados a concluir que o projeto de lei em exame não prejudica a consecução das metas de resultado orçamentário para os próximos três exercícios, mostrando-se adequado e compatível com as normas vigentes da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

No entanto, julgamos pertinente elaborar modificações à redação do art. 3º do projeto de lei, com vistas a eliminar eventual erro de interpretação que, em nosso entendimento, teria o condão de ampliar de forma desmesurada o benefício para o segmento formulador da mistura e, dessa forma, desvirtuar a finalidade da proposição. Por esse motivo, no substitutivo ora apresentado, propomos que a redução do imposto de renda sobre o lucro das empresas que operarem a mistura do biodiesel ao óleo diesel seja proporcional à parcela do biodiesel adicionado.

Quanto ao mérito, não há dúvidas de que o projeto deve ser aprovado, pois o incentivo à produção e comercialização de biodiesel é medida que traz benefícios econômicos, sociais e ambientais.

No campo econômico, a produção de biodiesel pode reduzir ou eliminar a necessidade de importação de óleo diesel, embora o País esteja, a cada dia, menos dependente de fornecedores internacionais.

O mercado energético brasileiro e mundial são enormes. Isso pode dar sustentação a um imenso programa de geração de emprego e renda a partir da produção do biodiesel.

Estudos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério da Integração Nacional e do Ministério das Cidades mostram que, a cada 1% de substituição de óleo diesel por biodiesel produzido com a participação da agricultura familiar, podem ser gerados cerca de 45 mil empregos no campo, o que geraria uma renda média anual de, aproximadamente, R\$ 4.900,00 por emprego. Admitindo-se que 1 emprego no campo gere 3 empregos na cidade, seriam criados, então, 180 mil empregos. Numa hipótese otimista de 6% de participação da agricultura familiar no mercado de biodiesel, seriam gerados mais de 1 milhão de empregos.

Dessa forma, a produção de oleaginosas em lavouras familiares faz que o biodiesel seja uma alternativa importante para a erradicação da miséria no país, pela possibilidade de ocupação de enormes contingentes de pessoas.

Todos sabem, além do mais, que o consumo de combustíveis fósseis derivados do petróleo tem um significativo impacto na qualidade do meio ambiente. A poluição do ar, as mudanças climáticas, os derramamentos de óleo e a geração de resíduos tóxicos são resultados do uso e da produção desses combustíveis.

O biodiesel, por outro lado, é um combustível muito mais benéfico para o meio ambiente. Um estudo conjunto do Departamento de Energia e do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos mostra que o biodiesel reduz em 78% as emissões líquidas de gás carbônico. Estudos realizados pelo Laboratório de Desenvolvimento de Tecnologias Limpas (LADETEL) da Universidade de São Paulo mostram que a substituição do óleo

diesel mineral pelo biodiesel resulta em reduções de emissões de 20% de enxofre, 9,8% de anidrido carbônico, 14,2% de hidrocarbonetos não queimados, 26,8% de material particulado e 4,6% de óxido de nitrogênio.

Os benefícios ambientais podem, ainda, gerar vantagens econômicas para o país. Enquadrando o biodiesel nos acordos estabelecidos no protocolo de Kyoto e nas diretrizes dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), o Brasil poderia vender quotas de carbono por meio do Fundo Protótipo de Carbono (PCF), pela redução das emissões de gases poluentes, e também quotas de créditos de seqüestro de carbono, por meio do Fundo Bio de Carbono (CBF), administrados pelo Banco Mundial.

Por igual, as emendas apresentadas pela Comissão de Minas e Energia são meritórias, porque aperfeiçoam o projeto.

Entendemos, todavia, que a proposição ainda pode ser aprimorada, pois a sua redação pode gerar dúvidas quanto ao alcance e à aplicação dos benefícios propostos. Por esse motivo, resolvemos apresentar substitutivo.

Consoante o art. 155, § 3º, da Constituição Federal, à exceção do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), do imposto sobre importação de produtos estrangeiros (II) e do imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE), nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a combustíveis. Isso significa, entre outras coisas, que o imposto sobre produtos industrializados (IPI) não pode incidir sobre essas operações.

A legislação brasileira sobre o biodiesel adotou um conceito amplo ao defini-lo. Com efeito, a Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, alterando o art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, define biodiesel como "biocombustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna com ignição por compressão ou, conforme regulamento, para geração de outro tipo de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil."

A respeito da definição de biodiesel, trazemos a lição do Professor Miguel Dabdoub, da Universidade São Paulo (texto disponível no endereço eletrônico: <http://www.dabdoub-labs.com.br>):

"o biodiesel é um combustível que se pode usar nos

motores diesel e portanto é um bom substituto quando puro ou um componente (quando misturado) ao diesel, porém produzido a partir de materiais de base renovável, como os óleos vegetais e um álcool. O biodiesel é quimicamente conhecido como ésteres de alquila, de metila ou etila, que podem ser obtidos por reações de transesterificação utilizando para tanto Metanol (tóxico, venenoso e originário de fontes fósseis), ou Etanol (álcool de cana), na presença de uma substância química (catalisador), que promove a transformação química desses reagentes.”

Não é difícil perceber, portanto, que óleos vegetais transesterificados são, na verdade, um tipo de biodiesel. Vale dizer, são combustíveis. Dessa forma, eles estão fora do campo de incidência do IPI, conforme o art. 155, § 3º, da Constituição. Por isso, entendo que não é aconselhável editar norma legal que reduza a alíquota do IPI incidente sobre as operações com os referidos óleos. Tal lei poderia dar a entender que um produto não-tributável pelo imposto teria alíquota, o que não é estritamente correto do ponto de vista técnico.

Nesse ponto, impende registrar que essa imprecisão técnica é, em boa medida, alimentada pelo Decreto nº 5.298, de 2004, que incluiu o biodiesel na Tabela de Incidência do IPI, submetendo-o, equivocadamente, à alíquota zero. O decreto deveria considerá-lo não-tributável, como ocorre com os demais combustíveis e produtos imunes ao imposto.

Seguindo a idéia central do projeto, resolvemos apresentar substituto. Na nossa proposta, ao invés de reduzir a zero as alíquotas do IPI incidentes sobre operações com óleos vegetais transesterificados, isentamos do tributo os óleos vegetais destinados à produção de biodiesel. Assim, tal qual concebido na proposição original, incentivaremos e fortaleceremos o mercado desse novo combustível. Isso sem provocar nenhum impacto financeiro e orçamentário, já que os óleos vegetais estão com a alíquota do IPI reduzida a zero. Além disso, o regime tributário do biodiesel ganhará estabilidade jurídica, visto que, ao contrário do que ocorreria na sistemática da alíquota zero, não restariam dúvidas quanto à possibilidade de aproveitamento de eventuais créditos relativos a insumos.

Acrescentamos, também, alguns dispositivos para esclarecer o tratamento contábil a ser dado às receitas incentivadas e para condicionar o gozo do benefício à observância das normas trabalhistas, sociais

e ambientais, já que a proposição se justifica nos ganhos que ela produziria nesses setores.

Em vista do exposto, voto pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.600, de 2004, e das emendas apresentadas pela Comissão de Minas e Energia e, quanto ao mérito, pela aprovação do projeto e das emendas a ele apresentadas, na forma do substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado CARLOS SOUZA
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.600, DE 2004

Institui isenção de IPI para óleos vegetais destinados à produção de biodiesel e redução da alíquota do IR das pessoas jurídicas que exerçam as atividades de produção e comercialização do referido combustível.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui benefícios fiscais, relativos ao Imposto sobre Produtos Industrializados — IPI e ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas — IRPJ, para incentivar a produção e comercialização de biodiesel.

Art. 2º Ficam isentos do IPI os óleos vegetais destinados à produção de biodiesel.

Art. 3º As pessoas jurídicas que exerçam as atividades de produção e comercialização de biodiesel poderão recolher o IRPJ com redução de 50% (cinquenta por cento) da alíquota.

§ 1º A redução de que trata o **caput** deste artigo somente se aplica ao imposto calculado com base no lucro da exploração relativo às atividades incentivadas da pessoa jurídica, não alcançando o adicional do imposto de renda.

§ 2º A redução de que trata o **caput** deste artigo não impede a aplicação em incentivos fiscais, nas condições previstas na legislação

tributária, com relação ao montante de imposto a pagar.

§ 3º Na hipótese de haver pluralidade de estabelecimentos, será reconhecido o direito à redução de que trata esta Lei apenas em relação aos rendimentos dos estabelecimentos que realizem as atividades mencionadas no **caput** do art. 3º desta Lei.

§ 4º Para os efeitos do disposto no **caput** deste artigo, as pessoas jurídicas beneficiárias da redução deverão demonstrar em sua contabilidade, com clareza e exatidão, os elementos de que se compõem as operações e os resultados do período de apuração de cada um de seus estabelecimentos.

§ 5º Se a pessoa jurídica mantiver atividades não abrangidas pela redução de que trata esta Lei, deverá efetuar, em relação às atividades beneficiadas, registros contábeis específicos, para efeito de destacar e demonstrar os elementos de que se compõem os respectivos custos, receitas e resultados.

§ 6º Na hipótese de o sistema de contabilidade adotado pela pessoa jurídica não oferecer condições para apuração do lucro por atividade, este poderá ser estabelecido com base na relação entre as receitas líquidas das atividades beneficiadas pela redução e a receita líquida total.

§ 7º Na hipótese de a pessoa jurídica efetuar mistura do biodiesel ao óleo diesel derivado de petróleo, o benefício de que trata o **caput** deste artigo somente será aplicado à parcela do biodiesel adicionado, observado o disposto nos §§ 1º a 6º deste artigo.

Art. 4º A isenção e a redução de alíquotas de que tratam, respectivamente, os arts. 2º e 3º desta Lei poderão ser usufruídas pelo período de 5 (cinco) anos, contados a partir da data de publicação desta Lei.

Art. 5º A fruição da redução de que trata o art. 3º desta Lei fica condicionada à observância, pela pessoa jurídica beneficiária, dos dispositivos da legislação trabalhista e social e das normas de proteção e controle do meio ambiente.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado CARLOS SOUZA
Relator