

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PERECER AO PROJETO DE LEI Nº 5.332, DE 2009, DA DEPUTADA ELCIONE BARBALHO, QUE “CRIA O PÃO BRASILEIRO, A SER PRODUZIDO COM FARINHA DE TRIGO ADICIONADA DE FARINHA DE MANDIOCA REFINADA, DE FARINHA DE RASPA DE MANDIOCA OU DE FÉCULA DE MANDIOCA, ADQUIRIDOS PELO PODER PÚBLICO, E ESTABELECE REGIME TRIBUTÁRIO ESPECIAL PARA A FARINHA DE TRIGO MISTURADA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

## **PROJETO DE LEI Nº 5.332, DE 2009**

Cria o Pão Brasileiro, a ser produzido com farinha de trigo adicionada de farinha de mandioca refinada, de farinha de raspa de mandioca ou de fécula de mandioca, adquiridos pelo Poder Público, e estabelece Regime Tributário Especial para a farinha de trigo misturada e dá outras providências.

**Autora:** Deputada Elcione Barbalho.

**Relatora:** Deputada Nilda Gondim

## **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 5.332, de 2009, propõe a obrigatoriedade de adição de farinha de derivados de mandioca ou de fécula de mandioca à farinha de trigo adquirida pelo Poder Público. Adicionalmente, é instituído Regime Tributário Especial, com desoneração da contribuição para o Pis/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, para a venda de farinha de trigo adicionada de derivados de mandioca. É concedido, ainda, crédito presumido para as pessoas jurídicas tributadas

pelo regime não cumulativo das contribuições citadas na aquisição de farinha de trigo misturada, calculado com base no valor da operação.

A matéria foi apresentada pela ilustre Deputada Elcione Barbalho em 2009, sendo arquivada ao final daquela legislatura, e desarquivada em 2011, em razão do Requerimento nº 182, formulado pela autora do Projeto. O Projeto de Lei foi inicialmente distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor (CDC); de Agricultura Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); de Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em razão da distribuição a mais de três comissões de mérito, a Mesa Diretora desta Casa criou Comissão Especial para apreciar a matéria, conforme art. 34, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), incumbindo-me, como Relatora designada, a apreciação das preliminares de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, além da análise de mérito.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei nº 5.332, de 2009, nesta Comissão Especial.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

### **CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA**

Da análise do Projeto de lei não se depreende qualquer vício de inconstitucionalidade, injuridicidade ou má técnica legislativa. Ele atende às normas constitucionais, inclusive quanto às competências legislativas da União e às atribuições do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República. Também não encontramos vícios de juridicidade ou de técnica legislativa que nos impeçam de apreciá-lo.

Assim, votamos pelo atendimento dos quesitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

## **ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

Em termos gerais, o Projeto de Lei nº 5.332, de 2009, atende a legislação que rege as finanças públicas e a elaboração e execução dos orçamentos públicos, mostrando-se, portanto, adequado e compatível do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Cabe lembrar que essa mesma redação já foi apreciada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal anteriormente, tendo recebido, em ambas as Casa Legislativas, o mesmo parecer. Por isso, concluímos pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da Proposição.

## **MÉRITO**

Wellesley Bolt, quando perguntado sobre o segredo de seu filho, Usain Bolt, para ter quebrado tão facilmente o recorde mundial dos 100 metros rasos nos jogos olímpicos de Pequim em 2008, rapidamente respondeu: “É a mandioca!”. Após essa entrevista, na mesma competição, o atleta baixou ainda mais o tempo da prova, além de ganhar outras medalhas de ouro nos 200 metros e no revezamento 4 por 100 metros. Nas Olimpíadas seguintes, em Londres, o corredor repetiu o desempenho ganhando as mesmas provas. Hoje, o jamaicano também é o maior campeão da história em campeonatos mundiais de atletismo.

Quem conhece seu poder nutricional, não estranha o fato de a mandioca ser um dos principais ingredientes da dieta do maior atleta em atividade no mundo. Trata-se de tubérculo com alto valor energético. Cada 100 gramas possui 38% de carboidratos e mais de 150 calorias. Além disso, é fonte de sais minerais, como cálcio, ferro e fósforo e de vitaminas A, B1, B2 e C.

De outro lado, mesmo sendo alimento rico em carboidratos, a mandioca não gera os efeitos negativos de outros alimentos calóricos. Isso ocorre porque ela é excelente fonte de fibras. Assim, o carboidrato é gradualmente transformado em energia, gerando sensação de saciedade por mais tempo. Por isso, essa raiz é considerada alimento que sacia sem fazer engordar. Pela mesma razão, também é conhecida por estimular a produção de serotonina – substância responsável pela sensação do

bem-estar. Ela é ótima fonte de amido e não possui glúten, podendo ser consumida por parcela significativa da população alérgica a essa substância.

De origem nacional, presente em nosso território há mais de 7 mil anos, a mandioca é uma fonte nutricional tão poderosa que se tornou um dos principais alimentos dos colonizadores portugueses no Brasil. Segundo a texto eletrônico da Revista Globo Rural<sup>1</sup>, “os desbravadores, não tendo meios para carregar fardos de trigo ao aventurar pelos sertões, semeavam manivas nas trilhas abertas na mata de modo a garantir sustento na volta”. Com o passar do tempo, esse alimento se identificou tanto com o país que chegou a representar nosso desejo de independência. O mesmo texto afirma que<sup>2</sup>:

*“Quando os padres do seminário de Olinda (PE) começaram a lutar pela independência do Brasil - participaram da revolução pernambucana de 1817 e outras ações contra o jugo português - baniram de suas mesas os pratos à base de trigo, símbolo do colonizador, e passaram a consumir alimentos feitos com mandioca.”*

A mandioca é alimento brasileiro que foi difundido para o mundo após a colonização, e já está presente em mais de 100 países. Faz parte da base nutricional de diversas nações. Hoje, inúmeras empresas estrangeiras industrializam e comercializam derivados da mandioca brasileira.

Praticamente tudo se aproveita nesse tubérculo. Desde a casca da raiz, utilizada na farinha, até as folhas, como ingrediente na ração animal. No vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, dezenas de famílias vivem da produção de pó de folha de mandioca. A partir da fécula é possível a fabricação de diversas mercadorias. Utilizada intensivamente na preparação de alimentos como pães, tortas, bolos, bolachas, entre outros, a fécula de mandioca também é aproveitada como insumo em produtos fora da indústria alimentícia, como papelão e tecido.

Até o bagaço pode ser aproveitado em substituição ao milho na ração animal. De acordo com o estudo *Uso do Bagaço de Mandioca em Substituição ao Milho no Concentrado para Bovinos em Crescimento*<sup>3</sup>, “o

---

<sup>1</sup> REVISTA GLOBO RURAL. No pão, a saída da crise. Ed. 200 - Jun/02. Disponível em: <[http://revistagloborural.globo.com/EditoraGlobo/componentes/article/edg\\_article\\_print/1,3916,304588-1641-1,00.html](http://revistagloborural.globo.com/EditoraGlobo/componentes/article/edg_article_print/1,3916,304588-1641-1,00.html)>. Acesso em: outubro/2013

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> RAMOS, Paulo Roberto, PRATES, Rosa, FONTANELLI, Roberto Serena et al. *Uso do Bagaço de Mandioca em Substituição ao Milho no Concentrado para Bovinos em Crescimento*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbz/v29n1/5762.pdf>>. Acesso em: outubro/2013

bagaço de mandioca pode ser utilizado em substituição ao milho no concentrado para bovinos até o nível de 66%, sem alterar o ganho de peso médio diário e a conversão alimentar dos animais”.

A diversidade de aproveitamento desse vegetal se destaca também em relação a fatores ambientais. A produção de embalagens, sacolas, copos e pratos descartáveis a partir da fécula de mandioca possui enorme vantagens ambientais em relação aos mesmos produtos feitos de plástico. O copo de plástico, por exemplo, pode demorar mais de 100 anos para se decompor, enquanto o feito a partir da mandioca se degrada em 6 meses.

São tantos os efeitos positivos do aproveitamento desse tubérculo em diversas áreas industriais que o Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, já manifestou interesse em divulgar os benefícios de sua utilização, tanto na indústria quanto na alimentação, na Copa do Mundo de Futebol a ser realizada em 2014 no Brasil. Além do consumo de alimentos, há negociações para empregar no evento copos, sacolas e pratos feitos a partir da fécula de mandioca. Levando-se em consideração o volume desses produtos que serão consumidos nesse período, podemos imaginar o enorme benefício ao meio ambiente nacional que essa iniciativa traria. Desde já, apoiamos plenamente a proposta, já que gera ganhos econômicos, sociais e ambientais ao país.

Nessa linha, deve-se destacar a importância social e econômica do cultivo de mandioca para a população. Trata-se de cultura plenamente adaptada às condições ambientais, que pode ser explorada em praticamente todo o território, notadamente no nordeste. Sobre esse aspecto, vale salientar a relevância do plantio da mandioca na região. É produto que se adapta perfeitamente às condições precárias de solo e clima de algumas áreas do interior nordestino. Por essa razão, tornou-se a única fonte de renda e subsistência de diversas famílias de baixa renda.

Não nos resta dúvida dos enormes benefícios que a produção e o consumo da mandioca podem trazer à população brasileira. Concordamos, portanto, com a intenção da ilustre Deputada Elcione Barbalho em incentivar o cultivo desse vegetal. Trata-se de iniciativa que trará reflexos econômicos e sociais positivos ao país.

Contudo, apesar de apoiarmos o nobre propósito da Parlamentar no Projeto em análise, observamos a necessidade de realizarmos modificações em seu conteúdo. Ocorre que o contexto jurídico, da data de

apresentação da proposta até sua análise neste Parecer, se alterou sensivelmente. Por essa razão, concluímos pelo oferecimento de Substitutivo. Vale ressaltar, efetuamos essas alterações sem nos desviarmos do objetivo do Projeto de Lei apresentado, mantendo o espírito do texto, que é incentivar a produção e o consumo de mandioca e seus derivados.

Infelizmente, esta Comissão Especial não conseguiu votar requerimentos para realização de audiências públicas, com a convocação de representantes dos setores afetados. Lamentamos que essas reuniões não tenham sido realizadas, pois proporcionariam a este Colegiado relevante oportunidade para esclarecimento de diversos aspectos da matéria. Apesar disso, esta Relatoria procurou suprir essa ausência por intermédio de reuniões realizadas com técnicos e representantes das atividades relacionadas à proposta. Dessa forma, conseguimos construir nossa avaliação sobre o tema, que resultou na apresentação deste Parecer.

O Projeto de Lei nº 5.332, de 2009, se baseia em dois grupos de alterações legislativas, com os seguintes objetivos: tornar obrigatória a aquisição pelo Poder Público de farinha de trigo misturada a derivados de mandioca; e criar Regime Especial Tributário, com desoneração da contribuição para o Pis/Pasep e da Cofins, na comercialização da farinha de trigo misturada.

A primeira iniciativa está contida nos arts. 2º a 4º do Projeto. São definidos percentuais de adição de derivados da mandioca na farinha de trigo progressivos no tempo, em aquisições pelo Poder Público, começando com 3% até alcançar o limite de 10%, e determinadas penalidades para o fornecimento de produtos em desacordo com o estabelecido.

Essa proposta também estava presente no Projeto de Lei nº 4.679, de 2001, que foi aprovado pelo Congresso Nacional, mas vetado pelo Poder Executivo. Segundo as razões do Veto Presidencial, dispostas na Mensagem nº 160, de 08 de outubro de 2008, essa obrigatoriedade causaria *“grande dificuldade para a comprovação pelo poder público da garantia de que o produto a ser adquirido tenha a composição proposta. No limite, haverá necessidade de análise laboratorial”*.

Não concordamos com a argumentação apresentada. As aquisições efetuadas pelo Poder Público, sobretudo quando se trata de

gêneros alimentícios, sempre devem sofrer controle de adequação. Os mesmos testes necessários para avaliar a qualidade da farinha de trigo adquirida podem ser realizados para aferição da composição da farinha misturada. Afirmar que esses testes onerariam os cofres públicos é confessar que hoje não há nenhum controle sobre a pureza da farinha comprada.

Ou seja, é possível que órgãos do Poder Executivo já estejam adquirindo misturas como se fossem produtos puros, pois, ao que parece, não há a análise de sua composição. Nesse sentido, entendemos ser positivo que essa alteração legislativa reforce a obrigatoriedade da realização desses testes. Mesmo assim, com o intuito de ratificar a necessidade do cumprimento do disposto na Lei, incluímos artigo no substitutivo determinando que o fornecedor da farinha misturada deverá apresentar laudo técnico que ateste sua composição.

O Poder Executivo justifica o veto, ainda, pela dificuldade do fornecimento de produto com características distintas apenas a órgãos públicos. Segundo a referida Mensagem, *“como a produção será distinta quando destinada ao governo ou ao mercado tradicional, os moinhos terão que preparar lotes específicos, o que tenderá a aumentar o custo e o preço do produto, sobretudo se os volumes de compra não forem muito elevados”*.

As compras efetuadas pelo Poder Público possuem características totalmente diferentes das realizadas pela iniciativa privada. São grandes aquisições, realizadas sazonalmente, visando à regulação de mercado ou ao abastecimento. Não vislumbramos, portanto, obstáculos logísticos tão relevantes para fornecedores que não permitam a diferenciação de produtos alienados nessas situações.

Por essas razões, optamos por manter a proposta constante nos artigos supracitados, com alguns aperfeiçoamentos de redação, na forma do substitutivo anexo, descritos a seguir.

Inicialmente, alteramos a redação do *caput* do art. 2º suprimindo de seu texto a expressão “e seus derivados”, a fim de tornar mais clara a abrangência do dispositivo. Com efeito, são inúmeros os produtos que podem ser considerados derivados da farinha de trigo. São mercadorias que, diferentemente do insumo primário, sofrem processos de industrialização complexos. Além disso, no caso extremo, a regra teria que ser aplicada, até

mesmo, em pequenas compras do setor público, como a aquisição de bolachas para abastecimento da copa de algum órgão governamental, por exemplo. Dessa forma, o comando inexato e amplo do dispositivo tornaria seu texto inaplicável.

Propomos, ainda, nova redação ao art. 3º para definir que o Poder Executivo poderá, além de reduzir, restabelecer os percentuais definidos no artigo 2º. De fato, é importante deixar clara a autorização para a elevação dos valores aos percentuais anteriormente definidos, evitando-se, assim, questionamentos judiciais de setores influenciados.

Realizamos algumas alterações redacionais no texto do art. 4º. Esse dispositivo pretende instituir penalidades para descumprimento do disposto na Lei. Entretanto, enquanto a obrigatoriedade é dirigida ao setor público, a penalidade é aplicada ao fornecedor da farinha. Dessa forma, não é tecnicamente correto o texto fazer menção à obrigatoriedade disposta na Lei. Com a nova redação, definimos penalidade na hipótese de o setor privado fornecer farinha em desacordo com as especificações definidas pelo órgão de governo adquirente. Também alteramos a redação do inciso III do *caput* e substituímos a expressão “impedimento” por “suspensão” dos responsáveis. Com isso, evitamos a interpretação de que se trata de pena de caráter perpétuo, proibida pelo inciso XLVII da art. 5º da Constituição Federal.

Adicionalmente, incluímos a necessidade de o fornecedor apresentar laudo técnico sobre a composição da farinha, e postergamos a vigência da obrigatoriedade de aquisição do produto misturado para 180 dias após a publicação da Lei, a fim de conceder prazo para as adaptações necessárias ao processo produtivo.

Passamos, então, à avaliação do Regime Especial Tributário constante no Projeto de Lei.

Os arts. 5º a 13 instituem “Regime de Tributação para a Farinha de Trigo Misturada”. De acordo com os dispositivos, é concedida suspensão da incidência de Pis/Pasep e Cofins, na receita de comercialização de farinha de trigo misturada, para indústrias moageiras de trigo e para pessoas jurídicas produtoras de farinha de mandioca e de fécula de mandioca. São estabelecidos, também, critérios e condições para usufruto do benefício.



A intenção do Projeto de Lei com a concessão desse incentivo é estimular a produção e a comercialização da farinha de trigo misturada à farinha ou à fécula de mandioca. Com a desoneração das contribuições mencionadas, teoricamente, essa mercadoria seria mais barata que a farinha pura, tornando mais atrativa sua utilização.

Contudo, desde a edição da Medida Provisória nº 433, de 27 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.787, de 25 de setembro de 2008, tanto a farinha de trigo quanto o trigo e as pré-misturas próprias para fabricação de pão comum estão desonerados da contribuição para o Pis/Pasep e da Cofins. Inicialmente, a vigência dessa desoneração estava limitada a 31 de dezembro de 2009. Porém, esse prazo foi seguidamente ampliado por legislações posteriores, até ser revogado pela Lei nº 12.839, de 9 de julho de 2013. Com isso, o benefício terá vigência até que surja outra Lei para revogá-lo. Já a farinha de mandioca está desonerada pelo inciso V do art. 1º da Lei nº 10.925 desde a sua edição, em 2004.

O regime tributário proposto pelo Projeto não produziria efeitos se fosse aprovado, pois a farinha de trigo já está desonerada. A proposta não altera a legislação em vigor e não gera benefícios para a produção de farinha misturada a outros ingredientes. Como salientam os motivos de veto ao Projeto de Lei nº 4.679, de 2001:

*“A farinha de trigo, tanto em seu estado puro quanto misturada ou associada a outras matérias, já se encontra desonerada da contribuição ao Pis/Pasep e da Cofins.”*

Outra alteração constante na Proposição em análise é a concessão de crédito presumido da contribuição para o Pis/Pasep e da Cofins nas aquisições de farinha de trigo misturada, contida no art. 12, ainda que a venda seja realizada com redução total ou parcial do valor devido desses tributos.

O texto do artigo, contudo, restringe o usufruto do benefício às empresas sujeitas à apuração da contribuição na forma dos arts. 2º e 3º das Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Esses dispositivos estabelecem forma de tributação das citadas contribuições pelo regime não-cumulativo. Empresas optantes pelo Simples Nacional, ou pela apuração do imposto de renda pelo Lucro

Presumido, não podem aderir a esse modelo de pagamento. Com isso, somente grandes empresas, que calculam o imposto de renda devido pelo Lucro Real, seriam beneficiadas pelo crédito concedido.

Segundo informações da Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria, aproximadamente 95% das panificadoras brasileiras são optantes pelo Simples Nacional. Ou seja, trata-se de benefício que seria usufruído apenas pela minoria de pessoas jurídicas com alto faturamento, como supermercados. Como a farinha de trigo encontra-se totalmente desonerada, esse crédito traria vantagens competitivas a essas grandes empresas, em prejuízo de pequenas padarias. Por essa razão, não concordamos com a iniciativa.

Assim, concluímos por não incorporar em nosso Substitutivo o regime tributário especial sugerido pelo PL nº 5.332, de 2009.

Durante nossas reuniões com os setores atingidos pelo Projeto, foi-nos sugerida, como proposta alternativa, a substituição do referido Regime Tributário pela obrigatoriedade de utilização de fécula de mandioca na farinha de trigo destinada à produção de pães. Segundo dados levantados pelo Relator da Comissão Especial relativa ao Projeto nº 4.679, de 2001, a panificação consome mais de 50% da farinha comercializada no país. Trata-se, portanto, de modificação que traria impacto relevante à mandiocultura nacional.

Essa proposta não é nova. Em pesquisa realizada por projetos de lei sobre o assunto que tramitaram nesta Casa, encontramos o PL nº 1.692, de 1976, que “*dispõe sobre a obrigatoriedade de adicionar crueira de mandioca na farinha de trigo e da outras providencias*”. O texto da proposição não está disponível no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados na *internet*, mas há a descrição de seu conteúdo nos seguintes termos: “*vinte por cento, quando destinada à fabricação de pão*”.

No mesmo ano, foi apresentado o Projeto nº 1.736, que “*determina a adição de raspa de mandioca à farinha de trigo pura, e dá outras providencias*”, cuja proposta era instituir a obrigatoriedade de adição de 10% de raspa de mandioca a toda a farinha de trigo produzida.

Ou seja, há pelo menos 37 anos tramitam na Câmara dos Deputados proposições com o intuito de tornar obrigatória a inclusão de derivados da mandioca na farinha de trigo. Nenhuma delas, contudo, prosperou

após a avaliação parlamentar. Todas tiveram o mesmo destino, o arquivamento, pela rejeição expressa das Comissões encarregadas da avaliação do mérito ou pelo encerramento da legislatura.

Em nossas conversas sobre o assunto com entidades e órgãos envolvidos, percebemos que grande parte da discussão está relacionada à viabilidade de fabricação de pão com fécula de mandioca adicionada à farinha de trigo. Entendemos, todavia, que a avaliação do mérito da matéria vai além desse debate.

Cabe destacar, inicialmente, que o pão está presente na alimentação diária de quase todo o brasileiro, sobretudo nas faixas inferiores de renda. Qualquer obrigatoriedade na alteração de sua composição pode trazer reflexos negativos ao consumidor nacional, principalmente ao de baixa renda.

A própria produção de farinha de mandioca, também presente na base alimentar da população, notadamente do norte e nordeste do país, seria influenciada pela obrigatoriedade de utilização de fécula na panificação. São indústrias que disputam a mesma matéria prima, e a imposição do aumento de utilização da fécula poderá causar reflexos nos preços do insumo para fabricação da farinha.

Estudo da Universidade de São Paulo – USP, de abril deste ano, aponta que a diminuição da produção de mandioca devido à estiagem no Nordeste alterou a relação entre produtores de fécula e de farinha<sup>4</sup>:

*“O ano de 2012 pode ser considerado atípico para o sistema agroindustrial da fécula de mandioca no Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a produção de raiz de mandioca, que já havia sido considerada baixa em 2011, recuou mais 7,6% em 2012, resultado das menores área e produtividade, principalmente no Nordeste. A demanda por farinha de mandioca dos estados do Centro-Sul, por sua vez, aumentou expressivamente no início do segundo semestre de 2012. Com isso, indústrias de farinha do Paraná,*

---

<sup>4</sup> CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. *Produção de fécula fica estagnada e margem diminui em 2012*. São Paulo: Universidade de São Paulo-USP. Disponível em: <[http://cepea.esalq.usp.br/pdf/Cepea\\_CensoFecula2013.pdf](http://cepea.esalq.usp.br/pdf/Cepea_CensoFecula2013.pdf)>. Acesso em: outubro 2013

*São Paulo e de Mato Grosso do Sul passaram a processar maior quantidade de raiz. O resultado foi aumento na disputa por matéria-prima entre farinheiras e a indústria de fécula. Como a disponibilidade de raiz não foi suficiente, farinheiras elevaram os valores pagos aos produtores, aumentando, conseqüentemente, a ociosidade na indústria de fécula.”*

Ademais, o mesmo texto demonstra que, apesar do aumento da demanda, não houve variação na produção<sup>5</sup> (grifamos):

*“Com produção estável e demanda crescente, os preços da mandioca e derivados subiram expressivamente de meados de agosto de 2012 até o final de março de 2013. A média nominal a prazo da raiz de mandioca em 2012 foi de R\$ 236,88/tonelada, 8,7% superior à de 2011 (Figura 2). Para a fécula, a média nominal a prazo foi de R\$ 1.344,98/t em 2012, 6% acima da do ano anterior.”*

A produção de mandioca e seus derivados é influenciada por outros fatores alheios à demanda pelo produto. A fécula sofre grande concorrência de insumos de mesma natureza oriundos do milho, da batata e, até mesmo, do arroz. O aumento do consumo ou das exportações dessas mercadorias influencia diretamente o preço do derivado de mandioca. O Instituto de Economia Agrícola argumenta que<sup>6</sup>:

*“além da estiagem nordestina, o mercado de milho também concorreu para as elevações dos preços de mandioca e seus produtos. A demanda nordestina por milho aumentou em função da estiagem que, aliada ao aumento das exportações brasileiras, trouxe firmeza aos preços do cereal, abrindo mais espaço para a utilização de fécula de mandioca, concorrente do amido de milho em diversos segmentos industriais”.*

De outro lado, a concorrência com outros produtos também provoca a redução das margens de lucro, segundo o texto

---

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA - IEA. São Paulo: IEA. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=12649>>. Acesso em: outubro 2013

“Competitividade na indústria de fécula de mandioca: estudo exploratório”<sup>7</sup>, publicado na Revista do Centro Universitário FAE, de Curitiba:

*“O surgimento das indústrias de amido de milho e de seu produto como substituto colabora para um abatimento no consumo de fécula, fazendo com que exista queda nas vendas e, conseqüentemente, na lucratividade das indústrias de fécula de mandioca”.*

A queda de lucratividade do setor é mencionada no referido estudo da USP<sup>8</sup>:

*“Em 2012, os preços da raiz de mandioca subiram proporcionalmente mais que os da fécula, diminuindo, assim, as margens brutas na indústria de fécula. Dados do Cepea indicam que a relação entre os preços da fécula e raiz, na média entre 2002 e 2012, foi de 6,36, mas puxados pelas relações observadas em 2002, 2005 e 2006. Na prática, desde 2008, esta relação está em queda, tendo chegado ao menor patamar justamente em 2012, quando foi de 5,67”*

Adicionalmente, há regiões em que o plantio de mandioca disputa espaço com os cultivos de milho e de soja. Conforme o mesmo estudo<sup>9</sup>:

*“Mesmo com os bons preços atuais, a área cultivada com mandioca industrial em São Paulo tem se mantido estável. A área em produção de 2007 a 2012 cresceu 2,7%, situando-se em 37.320,40 hectares nesse último ano. Para 2013, o terceiro Levantamento de Previsões e Estimativas de Safras Agrícolas do Instituto de Economia Agrícola de fevereiro estima que a área em produção deva recuar 2,3%, para 36.475 hectares e uma produção de 986.479 toneladas, 2,4% menor que a obtida no ano anterior. Essa estabilidade, e até uma redução, podem ser*

---

<sup>7</sup> ARIENTE, Mariana, GIULIANI, Antônio Carlos, FARAH, Osvaldo Elias et al. *Competitividade na indústria de fécula de mandioca: estudo exploratório*. In: Revista da FAE. Curitiba: Centro Universitário FAE, v.8, n.2, p. 53-60, jul/dez 2005. Disponível em:

<[http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v8\\_n2/rev\\_fae\\_v8\\_n2\\_04\\_marina.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v8_n2/rev_fae_v8_n2_04_marina.pdf)>. Acesso em: outubro 2013

<sup>8</sup> CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA, op. cit.

<sup>9</sup> Idem

*explicadas pelas culturas, milho e soja, que competem por área com a mandioca. Embora nesse período de 2007 a 2013 os preços recebidos pelos produtores de milho e de soja não tenham sofrido grandes variações, como ocorreu com os da mandioca, eles se estabilizaram em patamares relativamente altos e, portanto, acabam sendo mais competitivos que os da mandioca, uma vez que têm um ciclo de desenvolvimento bem mais curto que os da raiz”.*

Percebe-se, portanto, que diversos aspectos influenciam o cultivo da mandioca e o preço de seus derivados.

Acreditamos que a fabricação de pães com farinha de trigo misturada é possível. Porém, consideramos irrelevante essa avaliação. Demanda não se impõe por Lei. Demanda é determinada pelo mercado e toda vez que existir interferência externa nessa regra haverá reflexos em outros aspectos econômicos e sociais.

Para expandir a produção de mandioca no país é necessário tornar o produto mais competitivo em relação a outras culturas. Deve-se, por exemplo, estimular o desenvolvimento da eficiência no cultivo em regiões de baixa renda, em vez de forçar seu consumo. Segundo texto do Sebrae, de 2009, com a utilização de técnicas adequadas de plantio, a lucratividade da produção de mandioca pode aumentar em mais de 1.000% (mil por cento)<sup>10</sup>:

*“Como pode ser observado, com a aplicação de modernas técnicas de produção e com utilização de manejo adequado, o valor do custo de produção é 13% superior; em compensação o Lucro aumenta 1.024%”.*

É certo que, caso seja determinada a adição de fécula à farinha de trigo, produtores de mandioca e de fécula seriam beneficiados. Assim como é provável que padarias consigam se adaptar à nova mistura. Porém, acreditamos, pelas razões expostas, que essa interferência no mercado

---

<sup>10</sup> SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DA BAHIA – SEBRAE. *Mandiocultura – Derivados da mandioca*. Salvador: Sebrae Bahia. Disponível em: <[http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/FAE92C370E44479B8325766300576F62/\\$File/NT00042B7E.pdf](http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/FAE92C370E44479B8325766300576F62/$File/NT00042B7E.pdf)>. Acesso em: outubro 2013

influenciaria negativamente o preço do pão francês, alimento básico de toda população.

Tornar o consumo de uma mercadoria obrigatório, quando suas margens de lucro estão reduzidas devido à concorrência de outros produtos e à elevação do custo dos insumos, fatalmente aumentará seu preço final. De forma que, devido à importância do pão na alimentação do cidadão brasileiro, consideramos inadmissível essa hipótese. Por isso, rejeitamos a idéia de impor a utilização de fécula de mandioca na fabricação de pães.

Cabe destacar que a fécula de mandioca tem inúmeras aplicações. Ela é muito consumida pela indústria alimentícia de massas, pães e biscoitos, mas pode ser insumo na fabricação de papel, papelão, embalagens, produtos químicos e tecidos, além de também ser utilizada por frigoríficos. Por isso, ao avaliarmos a enorme gama de aplicações da fécula, não entendemos razoável a imposição de sua utilização na indústria panificadora, já que há vários outros setores menos sensíveis à população em que esse aproveitamento pode ser estimulado.

De outro lado, vale também destacar que a indústria da panificação deve evoluir do discurso de diversificação de seus produtos para o oferecimento, de forma concreta, de novas opções para o consumidor. Não obstante sermos contrários à obrigatoriedade de utilização de farinha misturada, apoiamos fortemente a ideia de diversificação do cardápio das padarias, sobretudo com a utilização de ingredientes de origem nacional. Não temos dúvidas, a discussão que realizamos hoje não existiria se a indústria de panificação, durante todos esses anos, tivesse adotado ações concretas nesse sentido, ao invés de apenas discursar sobre a inviabilidade de fabricação do hoje denominado “Pão Brasileiro”.

Por fim, apesar de rejeitarmos a imposição da mistura de fécula de mandioca à farinha de trigo, reconhecemos a importância social e econômica do cultivo de mandioca para o país. Nesse sentido, observamos que existe na legislação tratamento tributário desigual entre farinha de trigo e fécula de mandioca. Enquanto a farinha é desonerada da contribuição para o Pis/Pasep e da Cofins, de acordo com o inciso XIV do art. 1º da Lei nº 10.925/2004, a fécula sofre tributação de ambas as contribuições a alíquotas

somadas de 9,25%. Essa diferenciação influencia negativamente a competitividade da fécula, prejudicando toda a cadeia produtiva da mandioca.

A tributação, para ser eficiente, deve buscar a neutralidade no mercado. A oneração da fécula encarece o produto e cria obstáculo ao seu aproveitamento como insumo na fabricação de outras mercadorias. Essa incidência dificulta, por exemplo, a concretização da proposta discutida neste parecer, de utilização na mistura de farinha para fabricação de pães. Assim como não concordamos com a interferência legal para tornar obrigatória a utilização dessa mistura, não podemos aceitar tratamento tributário prejudicial dado a esse produto em relação à farinha de trigo.

Por essa razão, propomos no Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.332, de 2009, a redução a zero das alíquotas da contribuição para o Pis/Pasep e da Cofins incidentes sobre a fécula de mandioca classificada nos códigos 1108.1400 e 3505.1000 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011.

Com efeito, até mesmo as farinhas de mandioca, além da própria mandioca, já estão desoneradas dessas contribuições, não havendo razão para que a fécula permaneça com esse tratamento desigual.

Em resumo, no Substitutivo apresentado resolvemos:

- manter a obrigatoriedade de aquisição de farinha misturada pelo Poder Público;
- suprimir o Regime Tributário Especial sugerido no PL;
- não incorporar a obrigatoriedade de utilização de fécula de mandioca na fabricação de pães; e
- reduzir a zero as alíquotas da contribuição para o Pis/Pasep e da Cofins incidentes sobre a fécula de mandioca classificada nos códigos 1108.1400 e 3505.1000 da Tipi.



## **VOTO**

Pelos motivos acima expostos, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.332, de 2009, assim como pela sua adequação e compatibilidade financeira e orçamentária. No mérito, somos pela aprovação do Projeto de Lei em análise, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

Deputada Nilda Gondim  
Relatora

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PERECER AO PROJETO DE LEI Nº 5.332, DE 2009, DA DEPUTADA ELCIONE BARBALHO, QUE “CRIA O PÃO BRASILEIRO, A SER PRODUZIDO COM FARINHA DE TRIGO ADICIONADA DE FARINHA DE MANDIOCA REFINADA, DE FARINHA DE RASPA DE MANDIOCA OU DE FÉCULA DE MANDIOCA, ADQUIRIDOS PELO PODER PÚBLICO, E ESTABELECE REGIME TRIBUTÁRIO ESPECIAL PARA A FARINHA DE TRIGO MISTURADA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

## **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.332, DE 2009**

Institui obrigatoriedade de a farinha de trigo adquirida pelo Poder Público ser adicionada de fécula de mandioca nas proporções que especifica, e reduz a zero as alíquotas da contribuição para o Pis/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta da comercialização de fécula de mandioca.

**Autora:** Deputada Elcione Barbalho.

**Relatora:** Deputada Nilda Gondim

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** A farinha de trigo adquirida pelo poder público será adicionada de farinha de mandioca refinada, de farinha de raspa de mandioca ou de fécula de mandioca, nas proporções abaixo especificadas:

I – 3% (três por cento), a partir do 1º (primeiro) até o 12º (décimo segundo) mês subsequente ao da data de entrada em vigor deste artigo;

II – 6% (seis por cento), a partir do 13º (décimo terceiro) mês até o 24º (vigésimo quarto) mês subsequente ao da data de entrada em vigor deste artigo; e

III – 10% (dez por cento), a partir do 25º (vigésimo quinto) mês subsequente ao da data de entrada em vigor deste artigo.

**Art. 2º** Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir e a restabelecer, em situações emergenciais, o percentual de que trata o art. 1º, a fim de ajustá-lo às variações do mercado de derivados de mandioca e às necessidades de abastecimento da população.

**Art. 3º** O fornecimento de farinha de trigo com composição em desacordo com o estabelecido pelo Poder Público sujeita o fornecedor à aplicação das seguintes penalidades, impostas de forma gradual e proporcional ao volume comercializado e à condição de reincidência:

I – multa de 10% (dez por cento) a 25% (vinte e cinco por cento) do valor de mercado da farinha de trigo que for comercializada na forma do *caput* deste artigo;

II – interdição do estabelecimento por 30 (trinta) dias;

III – cancelamento da autorização de funcionamento do estabelecimento e suspensão de seus responsáveis do exercício da atividade.

§1º. O fornecedor da farinha adquirida na forma o art. 1º desta Lei deverá apresentar laudo técnico que ateste a sua composição.

§2º. O disposto neste artigo não exclui a aplicação de outras penalidades previstas em Lei.

§3º. O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo.

**Art. 4º** A Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....

.....  
*XLIII – fécula de mandioca classificada nas posições  
1108.14.00 e 3505.10.00 da Tipi;*

.....”(NR)

**Art. 5º** A partir da data de publicação desta Lei, o disposto nos arts. 8º e 9º da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, não mais se aplica aos produtos classificados no código 1108.14.00 da Tipi.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor:

I – em relação aos arts. 1º a 3º no primeiro dia do sétimo mês subsequente ao de sua publicação; e

II – em relação aos arts. 4º e 5º, na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

Deputada Nilda Gondim  
Relatora