



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 1.609, DE 2007
(Apensados Projetos de Lei n.ºs 2.256/2007, e 3.182/2008)

“Dispõe sobre a substituição gradativa, em todo o território nacional, de combustíveis derivados de petróleo por outros produzidos a partir da biomassa, e dá outras providências.”

Autor: **Deputado DR. TALMIR**

Relator: **Deputado JERÔNIMO GOERGEN**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 1.609, de 2007, de autoria do Senhor Deputado Dr. Talmir, dispõe sobre a substituição gradativa, em todo o território nacional, de combustíveis derivados de petróleo por outros produzidos a partir da biomassa, e dá outras providências.

Conforme despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, o Projeto em exame deve ser apreciado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela Comissão de Minas e Energia, por esta Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O exame desta Comissão de Finanças e Tributação deverá dar-se exclusivamente com respeito à adequação financeira e orçamentária da proposição (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)).

Em 1/11/2007, foi apensado à proposição em exame o Projeto de Lei n.º 2.256, de 2007, que dispõe sobre a renovação e adaptação da frota do serviço público de transporte coletivo rodoviário de passageiros para a utilização de biocombustíveis.

Em 18/4/2008, o Projeto de Lei n.º 3.182, de 2008, foi apensado ao Projeto em exame, com o objetivo, entre outros, de tornar obrigatório, no prazo de vinte anos, o uso de biodiesel como principal fonte energética na Amazônia Legal.

Em 17/12/2008, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio aprovou unanimemente o PL n.º 1.609/2007, e os Projetos de Lei n.ºs 2.256/2007 e 3.182/2008, apensados, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Jilmar Tatto. Dito substitutivo estabelece critérios para o uso dos biocombustíveis e autoriza o Poder Executivo a introduzir modificações na estrutura organizacional interna do então Ministério da Ciência e Tecnologia; e a criar programa governamental e o denominado “Protocolo Agroambiental”.

Em 7/12/2011, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável rejeitou o PL n.º 1.609/2007, e os Projetos de Lei n.ºs 2.256/2007 e 3.182/2008, apensados, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Marcio Bittar.



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Em 22/12/2011, despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados transferiu ao Plenário a competência para apreciar o PL n.º 1.609/2007, por ter-se configurado a hipótese do art. 24, inciso II, alínea “g”, do RICD.

Em 31/10/2012, a Comissão de Minas e Energia opinou unanimemente pela rejeição do PL n.º 1.609/2007, e os Projetos de Lei n.ºs 2.256/2007 e 3.182/2008, apensados, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Guilherme Mussi.

Em 22/11/2012, o PL n.º 1.609/2007 foi recebido por esta Comissão, juntamente com os apensados Projetos de Lei n.ºs 2.256/2007 e 3.182/2008, para a análise de sua adequação financeira e orçamentária.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos da letra *h* do inciso X do art. 32 do RICD, compete a esta Comissão o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.”

Exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária do PL n.º 1.609/2007

O PL n.º 1.609/2007 dispõe sobre a substituição dos combustíveis derivados de petróleo por combustíveis derivados de fontes da biomassa nas seguintes situações: nos usos em caldeiras e outros equipamentos industriais; na geração de energia elétrica; em motores de veículos de transporte; e na fabricação de lubrificantes. Dita substituição dar-se-ia nos seguintes percentuais e prazos: quarenta por cento, no prazo de dois anos, e cem por cento, no prazo de cinco anos. Adicionalmente, o Projeto dispõe sobre as condições para obtenção de financiamento, por entidades oficiais de crédito, para a consecução de suas determinações.

Em uma primeira análise, pode-se antecipar que, de forma geral, a aprovação do Projeto teria forte impacto na economia do País como um todo, não somente no setor produtivo privado, mas também naquele estatal. Para atender às disposições da proposição, inúmeras e profundas seriam as adaptações obrigatórias referentes ao consumo de combustíveis em diversas áreas e aplicações, ainda mais ao se observar o curto prazo previsto para sua implementação (de, no máximo, cinco anos).

Em se tratando do equilíbrio orçamentário e financeiro da União, merecem ser feitas as seguintes observações.

Para citar apenas uma única provável consequência da aprovação do PL n.º 1.609/2007, prevemos que a União ver-se-ia instada a reorganizar toda a sua atuação no setor de petróleo e derivados e no setor de produção de energia termoeleétrica a partir de combustíveis fósseis. Citada atuação encontra-se estruturada, atualmente, tanto na Administração direta quanto na indireta, na qual se inserem as empresas do Grupo Petrobrás e certas outras do Grupo Eletrobrás. Adicionalmente, por força das disposições do art. 11 do Projeto, teriam que ser



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

obrigatória e imediatamente dedicados recursos públicos para a implementação, por parte da Administração federal, suas agências e empresas, de projetos agrários e industriais destinados à consecução dos objetivos estatuídos na proposição.

Independentemente da avaliação concernente à exequibilidade das citadas transformações no prazo previsto, pode-se antecipar que vultosos dispêndios seriam demandados para sua completa consecução, com substancial aumento, no decorrer de no mínimo cinco anos, da despesa pública da União, em particular.

No atinente ao impacto de eventual aprovação do PL n.º 1.609/2007 nas receitas públicas da União, façam-se os comentários a seguir. O parágrafo único do art. 10 da proposição prevê que os financiamentos concedidos por instituições oficiais de crédito a produtores e cooperativas rurais, bem como a micro, pequenas ou médias empresas, para sua adaptação à nova realidade vislumbrada, deverão adotar juros e prazo de carência especialmente favoráveis aos seus beneficiários. Adicionalmente, o Projeto determina (art. 12) que as iniciativas empresariais por ele contempladas façam jus a incentivos fiscais e creditícios em igualdade de condições com as mais favoráveis asseguradas pela legislação federal. Em ambos os casos supra, verifica-se que o Projeto acaba por autorizar redução de recursos públicos da União, decorrente de benefícios de natureza fiscal e creditícia passíveis de serem concedidos a determinadas empresas.

Ainda, há de se levar em consideração – novamente para mencionar apenas uma consequência provável dessa natureza – que os prejuízos das empresas estatais dos Grupos Petrobrás e Eletrobrás em curto e médio prazo decorreriam não somente dos gastos inerentes a sua imposta reestruturação ou mesmo a seu possível desmantelamento, mas também da sua abrupta redução de receita pela interrupção da produção e comercialização de petróleo e seus derivados e da energia elétrica proveniente das citadas usinas termelétricas.

Ao analisar o acima constatado à luz da legislação financeira e orçamentária vigente, deparamo-nos com o art. 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – LDO-2014 (Lei n.º 12.919, de 24 de dezembro de 2013), que determina que as proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. Complementarmente, o art. 95 da mesma Lei prevê que somente será aprovado o projeto de lei que altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

Ainda, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000) assim trata da possibilidade de renúncia de receitas públicas:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, 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.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O PL n.º 1.609/2007, por seu turno, não obedece às determinações supramencionadas da LDO-2014 ou da LRF. Como visto, o Projeto autoriza – e dá ensejo a – redução de recursos públicos da União, ao mesmo tempo em que, ao que tudo indica, engendra pesado aumento de sua despesa pública. Em que pese isto, o Projeto não se faz acompanhar de qualquer estimativa desses efeitos no exercício em que deva entrar em vigor ou nos dois subsequentes; da necessária correspondente compensação; de qualquer demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada, decorrente dos incentivos fiscais autorizados no seu texto; ou de demonstração de que mencionada renúncia de receita não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO-2014.

Exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária do Substitutivo ao PL n.º 1.609/2007 aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

No tangente ao setor público, o Substitutivo ao PL n.º 1.609/2007 aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio restringe-se a conceder autorizações ao Poder Executivo para introduzir modificações na estrutura organizacional interna do Ministério da Ciência e Tecnologia (atualmente Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação); e para criar programa governamental e o denominado “Protocolo Agroambiental”.

Dessa forma, conclui-se que não há o que se falar em implicações diretas da matéria – sejam orçamentárias, sejam financeiras – relacionadas com variações quantitativas de receitas ou despesas públicas.

Exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária do PL n.º 2.256/2007, apensado ao PL n.º 1.609/2007

O PL n.º 2.256/2007 dispõe sobre a renovação ou adaptação da frota do serviço público de transporte coletivo rodoviário de passageiros para a utilização de biocombustíveis. O



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

seu art. 2º determina que todas as frotas utilizadas nessa modalidade de serviço público deverão passar a ter veículos movidos a biocombustíveis, e estabelece percentuais a serem atingidos em prazos determinados.

A competência constitucional da União em relação à prestação do serviço público de transporte rodoviário coletivo de passageiros se restringe aos serviços de transporte interestadual e internacional, que poderão ser explorados diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização. O serviço público de transporte urbano está a cargo dos municípios, enquanto o de transporte intermunicipal, não referido explicitamente no texto constitucional, situa-se, a título de competência residual, na esfera estadual (art. 25, § 1º, da Constituição Federal).

Para fins de exame do impacto das disposições do Projeto em questão sobre as receitas e despesas da União, concentremo-nos na exploração dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros a cargo a União, quais sejam os interestaduais e os internacionais.

Amparada pelo que determina a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2011, que a criou, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT tem promovido processos licitatórios para a outorga de permissão para prestação regular de serviço de transporte terrestre coletivo de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura, no qual se inclui a modalidade rodoviária. Nesses certames, tem-se estabelecido que as receitas necessárias para o cumprimento dos encargos da permissão e para remunerar a permissionária devem advir da cobrança de tarifa dos passageiros e de outras fontes provenientes de serviços acessórios, definidos em resolução da ANTT. Os contratos celebrados a partir da conclusão do certame licitatório consideram, ainda, a necessidade de manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro, cujo restabelecimento dar-se-ia, quando se fizesse necessário, pela revisão da tarifa contratual inicialmente acordada. Uma das hipóteses que têm sido admitidas como ensejadoras de dita revisão é a criação ou alteração de quaisquer encargos legais após a data de realização da licitação, que comprovadamente impactem no equilíbrio econômico-financeiro do correspondente contrato.

Pode-se concluir, de imediato, que a imposição trazida pelo PL n.º 2.256/2007, referente à adaptação ou substituição dos veículos utilizados pelas permissionárias do serviço público de transporte coletivo rodoviário de passageiros, constituir-se-ia em novo encargo legal incidente sobre essas empresas, o que abalaria o equilíbrio econômico-financeiro dos seus contratos firmados com a ANTT. No entanto, tendo-se em vista que a solução dessa nova situação dar-se-ia com a revisão das tarifas contratadas, e que não envolveria a utilização de recursos públicos nem a concessão de subsídios por parte da União, podemos concluir que não há o que se falar em implicações diretas da matéria – sejam orçamentárias, sejam financeiras – relacionadas com variações quantitativas de receitas ou despesas públicas federais.

Exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária do PL n.º 3.182/2008, apensado ao PL n.º 1.609/2007

O PL n.º 3.182/2008 pretende tornar obrigatório, no prazo de vinte anos a partir da entrada em vigor da correspondente Lei, o uso de biodiesel em percentual mínimo de sessenta por cento de todos os combustíveis utilizados como fonte energética na Amazônia



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Legal, tanto para produção de energia elétrica em usinas termelétricas, quanto para a alimentação de motores veiculares de meios de transporte aquaviário, ferroviário e rodoviário. Adicionalmente, prevê o Projeto a aplicação de penalidades aos infratores da Lei.

Na região da Amazônia Legal, assim como em outras partes do território nacional, encontram-se instaladas e em operação usinas termelétricas pertencentes a empresas estatais federais. Parte dessas usinas utilizam combustíveis outros, que não o biodiesel, e, por isso, tais empresas estariam obrigadas às determinações do Projeto em questão e, ainda, sujeitas a eventual impacto financeiro e orçamentário provocado por sua aprovação.

Entretanto, na análise desse possível impacto nas contas públicas federais, deve ser considerado o bastante prolongado prazo de vinte anos e o limitado percentual de sessenta por cento estabelecidos pela proposição no corpo de suas exigências de adaptação, que parecem proporcionar razoáveis condições para a reestruturação dessas empresas, caso o PL fosse aprovado. Ademais, cumpre observar que mencionadas usinas são objeto de concessão do Estado para funcionamento e coexistem com inúmeras outras do mesmo setor produtivo, operando em condições concorrenciais de mercado na sua atividade precípua. Por não serem empresas dependentes, as estatais do setor de energia eventualmente afetadas pelas medidas do Projeto em exame têm receitas e despesas que não podem ser consideradas puramente públicas, haja vista, inclusive, que suas receitas provêm de geração própria a partir de sua atuação em ambiente de mercado. Tanto o é, que somente seus investimentos – e não, suas despesas correntes – estão sujeitos à consignação no seio da lei orçamentária anual da União e à aprovação pelo Parlamento.

Por conseguinte, consideramos não ser possível aventarem-se implicações certas, diretas, especiais e mensuráveis dos dispositivos do PL n.º 3.182/2008 em termos de variações quantitativas de receitas ou despesas públicas da União.

Por todo o exposto, com fulcro no art. 9º da Norma Interna desta Comissão, concluímos que não cabe à Comissão afirmar se são adequados ou não o **Substitutivo ao PL n.º 1.609/2007 aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio**; o **Projeto de Lei n.º 2.256/2007**; ou o **Projeto de Lei n.º 3.182/2008**, em razão de as matérias não terem implicações orçamentárias ou financeiras sobre receitas ou despesas públicas da União. Adicionalmente, manifestamo-nos pela **INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA** do **Projeto de Lei n.º 1.609/2007**.

Sala da Comissão, em

Deputado JERÔNIMO GOERGEN
Relator