

**AVULSO NÃO  
PUBLICADO.  
PARECER NA  
CFT PELA  
INCOMPATIBILIDADE.**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 463-B, DE 2015** **(Do Sr. José Nunes)**

Dispõe sobre a isenção de COFINS e PIS, para aquisição de insumos e bens de capitais voltados para a pesquisa e produção de resinas plásticas elaboradas a partir de fontes renováveis; tendo parecer: da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação (relator: DEP. MAURO PEREIRA); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária (relator: DEP. PAUDERNEY AVELINO).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

### **APRECIÇÃO:**

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

## **SUMÁRIO**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam isentas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da contribuição para o Programa de Integração Social - PIS/Pasep as aquisições de insumos e bens de capital necessários à pesquisa e à produção de resinas plásticas produzidas a partir de matérias primas de origem renovável.

Art. 2º No caso de resinas plásticas biodegradáveis, a comprovação de suas propriedades de biodegradação está vinculada ao seguimento das normas técnicas brasileiras sobre o assunto.

Art. 3º Regulamentação específica disciplinará os produtos fabricados com matérias primas renováveis que gozarão dos incentivos fiscais previstos nesta lei.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A presente proposta tem como objetivo a busca de alternativa sustentável no campo da pesquisa e produção de materiais que utilizam resinas plásticas elaboradas a partir de fontes renováveis não poluentes ao meio ambiente.

Atualmente as resinas plásticas usadas pela indústria e comércio são os plásticos formados a partir do petróleo, matéria-prima largamente utilizada para a formação de compostos e polímeros empregados em praticamente todos os setores da economia, principalmente na construção civil, na agricultura, produção de calçados e móveis, na indústria têxtil, dentre outros.

Melhor exemplo a ser utilizado é o caso do setor de embalagens de alimentos e bebidas, nas quais o emprego do plástico produzido a partir do petróleo é o mais aceito, tendo em vista suas características de transparência, leveza, resistência e atoxidade.

Anualmente milhões de sacolas plásticas são comercializadas e distribuídas nos estabelecimentos comerciais de todo país, as quais após utilizadas são descartadas sem nenhum critério, causando sérios transtornos ao meio ambiente, vez que as mesmas além de não serem biodegradáveis, ocupam grande espaço nos aterros sanitários, sendo inclusive descartadas em rios e mares.

Já existem legislações a respeito da proibição do uso dessas sacolas em supermercados e estabelecimentos afins, contudo tal medida está longe de resolver o problema, uma vez que ainda que proibidas, tais sacolas continuam sendo distribuídas e boa parte delas é utilizada para o acondicionamento de lixo sólido e orgânico.

Desta forma, entendemos que uma parte da solução para o problema passa pela substituição das sacolas atuais por sacolas de obtidas através da utilização de matéria-prima biodegradável.

Neste aspecto é que se tem por oportuna a presente proposição que visa o fomento de pesquisa e produção de produtos plásticos formados a partir de material biodegradável, como é o caso dos polímeros que são misturados ao amido de milho ou amido de mandioca, mediante a desoneração tributária sobre tais produtos.

Pesquisas recentes descobriram as qualidades e benefícios dos chamados polímeros biodegradáveis naturais, àqueles que como dito anteriormente são polímeros misturados a amido de milho, mandioca ou batata, o que facilita a acessibilidade dos microrganismos ao polímero sintético. Desta forma o amido destes produtos é utilizado como aditivo, possibilitando a sua degradação por microrganismos.

Utilizando-se o amido reduzimos os custos de produção e aprimoramos a sua resistência a solventes. O amido é um polímero natural, abundante, barato e renovável, podendo ser largamente utilizado como matéria-prima de diversos produtos.

O uso dos polímeros biodegradáveis e o fomento de pesquisas neste campo possibilitará que em breve se possa substituir o plástico derivado de petróleo por produtos biodegradáveis, o que incentiva a utilização de produtos que preservem o meio ambiente aliado ao crescimento e ampliação da indústria brasileira.

Para a aprovação desta matéria, peço o apoio dos ilustres pares.

Sala das Sessões, em 25 de fevereiro de 2015.

**JOSÉ NUNES**  
**Deputado Federal**

## **COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto em exame trata da isenção de Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins e da contribuição para o Programa de Integração Social – PIS/Pasep para aquisição de insumos e bens de capitais voltados para pesquisa e produção de resinas plásticas elaboradas a partir de fontes renováveis.

O autor justifica o projeto pela necessidade de buscar uma alternativa sustentável, no campo da pesquisa e produção de materiais que utilizam resinas plásticas, para substituir o uso do petróleo por uma fonte renovável.

A proposição tramita em regime ordinário, está sujeita à apreciação conclusiva das comissões e foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Finanças e Tributação (CFT) (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (art. 54 do RICD).

O Projeto foi publicado na Ordem do Dia e, encerrado o prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Registra-se, por oportuno, que o tema em exame foi tratado recentemente no bojo do PL 3.894/2012, atualmente arquivado nos termos do art. 105 do RICD. O projeto havia sido aprovado na CMADS na última legislatura e aguardava parecer na CFT. O PL que ora se analisa tem o mesmo teor do texto aprovado pela CMADS, em 2014, na forma de um substitutivo.

O autor do PL 463/2015 propõe que a aquisição de insumos e bens de capital voltados para a pesquisa e produção de resinas plásticas elaboradas a partir de fontes renováveis seja isenta da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins e da contribuição para o Programa de Integração Social – PIS/Pasep.

Estudo publicado pelo BNDES em 2013<sup>1</sup> revela que uma importante questão para o setor de transformação de plásticos está associada à sua elevada tributação. No caso dos tributos ICMS, PIS e Cofins, a aquisição de insumos como a resina plástica de um fornecedor, sua transformação e venda para um cliente, quando todos esses participantes estiverem localizados no mesmo estado (situação comum, dadas as características da indústria e de seus produtos), agregando aproximadamente 67% ao valor dos insumos, traduzem-se em um recolhimento desses impostos de aproximadamente 28% do valor agregado pela empresa.

Uma regra diferenciada nesse aspecto, portanto, pode representar um grande incentivo ao estudo e desenvolvimento de alternativas

---

<sup>1</sup> A indústria de transformação de plásticos e seu desempenho recente. BNDES Setorial – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3804.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3804.pdf). Acesso em 27/04/2015.

tecnológicas para produção de resinas plásticas elaboradas a partir de fontes renováveis.

Os plásticos provenientes de fontes renováveis têm, atualmente, características físico-químicas e de desempenho iguais às dos plásticos de origem fóssil, o que facilita sua adoção para diversas aplicações por não demandarem mudanças nos processos industriais de transformação de seus produtos. Entretanto, seu maior desafio reside em seus custos atuais de produção, ainda superiores aos de seus pares de origem fóssil, e nos custos do suprimento da matéria-prima de origem agrícola (BNDES, 2013).

Convém registrar a existência de controvérsia técnica entre pesquisadores quando se compara o ciclo de vida de um polímero fabricado a partir do petróleo e outro a partir de compostos vegetais, em virtude das grandes áreas que seriam necessárias para o plantio desse componente e dos impactos associados ao uso do solo. De qualquer forma, caberá ao regulamento enfrentar questões mais pontuais como essa. Além disso, a proposição pretende desonerar também a atividade de pesquisa, o que tende a suprir o ambiente acadêmico e industrial de informações suficientes para estabelecer um debate em alto nível.

O Brasil é um país importante para a produção desse tipo de plástico em razão de sua posição competitiva em rotas sucroquímica e álcoolquímica, em função de suas vantagens comparativas com os custos de produção de etanol, assim como seu aprendizado tecnológico, obtido principalmente a partir da década de 1970, com o Proálcool. No País já existem operações industriais relevantes e em escala comercial, como a unidade de polietileno com origem no etanol da Braskem, em Triunfo/RS (BNDES, 2013).

A isenção proposta, embora pensada sobre a problemática das sacolas plásticas usadas em supermercados, pode ter efeitos benéficos muito mais amplos, no momento em que incentiva outros setores fabris a repensarem a utilização de seus insumos, priorizando utilização de materiais de fontes renováveis.

Dados da Associação Brasileira da Indústria do Plástico – Abiplast<sup>2</sup> registraram a existência de 11.690 empresas de transformação de plásticos no Brasil em 2011. De acordo com a metodologia de classificação de empresas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a indústria é formada por 71% de microempresas (com até 19 funcionários), 23% de

---

<sup>2</sup> Indústria brasileira de transformação de material plástico – Perfil 2012. Disponível em: [http://file.abiplast.org.br/download/estatistica/perfil2012\\_versao\\_eletronica.pdf](http://file.abiplast.org.br/download/estatistica/perfil2012_versao_eletronica.pdf). Acesso em 27/04/2015.

pequenas (com vinte a 99 funcionários), 6% de médias (com 100 a 499 funcionários) e apenas 0,5% de empresas grandes (mais de 500 empregados). O setor a ser beneficiado é bastante amplo.

O projeto deixa a cargo de regulamentação específica a disciplina de quais produtos gozariam dos incentivos fiscais propostos. Ao remeter a regulamentação ao Poder Executivo, caberá a ele definir regras específicas de elegibilidade dos produtos e processos a serem beneficiados em função das características de mercado e da infraestrutura de gestão dos resíduos existente no País.

O fomento à substituição de materiais não dispensa a manutenção de um processo constante de educação ambiental que incentive a população a, gradativamente, adotar formas cada vez mais eficientes de movimentação de mercadorias, como é o caso das sacolas retornáveis.

A medida, por si só, não resolverá o problema da grande quantidade de material plástico descartada indiscriminadamente todos os dias, mas contribuirá sobremaneira para a substituição de matérias-primas de origem fóssil por outras de fontes renováveis, acelerando a absorção do impacto e a regeneração do meio ambiente. Está em linha, portanto, com as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010, que defende a adoção de padrões mais sustentáveis de produção e consumo.

Diante do exposto, considerando os efeitos benéficos esperados pela aplicação do projeto em exame, voto pela aprovação do PL 463/2015.

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2015.

Deputado MAURO PEREIRA  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 463/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Mauro Pereira.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Átila Lira - Presidente, Ricardo Izar e Stefano Aguiar - Vice-Presidentes, Arnaldo Jordy, Augusto Carvalho, Daniel Coelho, Edmilson Rodrigues, Leonardo Monteiro, Nilto Tatto, Ricardo Tripoli, Roberto Sales, Sarney Filho, Valdir Colatto, Adilton Sachetti, Conceição Sampaio, Mauro Pereira e Zé Silva.

Sala da Comissão, em 1 de julho de 2015.

Deputado ÁTILA LIRA  
Presidente

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **1. RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 463, de 2015, visa conceder isenção das contribuições para o PIS/PASEP e COFINS incidentes na aquisição de insumos e bens de capital necessários à pesquisa e produção de resinas plásticas produzidas a partir de matérias primas de origem renovável.

Dispõe, ainda, a proposição que regulamentação específica disciplinará os produtos fabricados com matérias primas renováveis que gozarão dos incentivos fiscais previstos na lei.

A matéria foi distribuída para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, onde recebeu parecer pela aprovação.

A esta Comissão de Finanças e Tributação caberá analisar o projeto quanto ao mérito e quanto à sua adequação orçamentária e financeira, constando não terem sido oferecidas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

### **2. VOTO DO RELATOR**

Nos termos do art. 32, X, “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe 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.”

A matéria tratada no PL nº 463, de 2015, versa sobre a concessão de benefício tributário, que tem por objetivo desonerar da incidência das contribuições sociais para o PIS/PASEP e COFINS a aquisição de insumos e bens de capital

voltados para a pesquisa e produção de resinas plásticas elaboradas a partir de fontes renováveis.

Nesses casos, a tramitação de proposições legislativas que estabelecem a concessão de incentivo fiscal do qual decorra renúncia de receita tributária deve se ater às condições e exigências inscritas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e nos arts. 117 e 118 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016).

O art. 14 da LRF exige que a proposição esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim como atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias 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 de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias. A 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 implantadas tais medidas.

Quanto à LDO 2017, o seu art. 117 estabelece que as proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

O artigo 118 da mesma lei, por sua vez, condiciona a aprovação de projeto de lei ou a edição de medida provisória que institua ou altere receita pública ao acompanhamento da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

A fim de atender aos ditames da legislação fiscal supracitada, a presente relatoria encaminhou Requerimento de Informação ao Sr. Ministro de Estado da Fazenda, visando obter a estimativa do impacto orçamentário decorrente da aprovação do Projeto de Lei nº 463/2015.

A resposta encaminhada por meio da Nota CETAD/COEST nº 251, de 2 de dezembro de 2015, indica a impossibilidade de ser realizada tal estimativa, uma vez que a proposição não contém os códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM que permitirão identificar os bens a serem alcançados pela isenção do PIS e da COFINS. De fato, somente por meio desse código de oito dígitos estabelecido pelo Governo Brasileiro é possível reconhecer e aferir a natureza das mercadorias e o efetivo tratamento tributário que lhes é dispensado pela legislação em vigor.

Adicionalmente, ao referir-se à isenção proposta para os bens de capital necessários à pesquisa ou produção de tais resinas, a Nota do Ministério da Fazenda registra que os mesmos, em sua quase totalidade já se encontram isentos ou sujeitos à alíquota zero, acrescentando que se ainda houver algum que não se encontre nessa situação, pelos mesmos motivos indicados no parágrafo anterior, seria necessária a indicação do NCM específico para aferir o seu impacto orçamentário.

Diante desse fato, é inegável reconhecer que o PL em comento, em que pesem suas nobres e meritórias intenções, não pode ser considerado adequado e compatível sob a ótica orçamentária e financeira, tendo em vista que padece de omissões que impossibilitam a identificação clara e precisa dos bens e mercadorias a serem desonerados da incidência tributária.

O expediente previsto no art. 3º, que atribui ao regulamento a competência para disciplinar os produtos fabricados com matérias primas renováveis que gozarão dos incentivos fiscais, representa claro descumprimento da exigência contida na LRF e na LDO no sentido de que os efeitos fiscais e econômicos da proposição sejam avaliados e reconhecidos previamente à deliberação pelo Congresso Nacional. Por outro lado, particularmente em relação à concessão de benefícios tributários, tal dispositivo pode, mesmo, acarretar óbices à correta aplicação da futura lei, ao deixar à discricionariedade do ente público a decisão sobre quais produtos serão beneficiados pela isenção, contribuindo para gerar questionamentos e insegurança jurídica.

Pelo exposto, **voto pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 463, de 2015**, ficando prejudicado o exame do mérito da proposição, em acordo com o art. 10 da Norma Interna – CFT.

Sala da Comissão, em 9 de maio de 2017

Deputado PAUDERNEY AVELINO  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei 463/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Pauderney Avelino.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Covatti Filho - Presidente, Aelton Freitas, Afonso Florence, Alfredo Kaefer, Andres Sanchez, Benito Gama, Edmar Arruda, Edmilson Rodrigues, Enio Verri, Fernando Monteiro, Hildo Rocha, João Gualberto, José Guimarães, José Nunes, Júlio Cesar, Luciano Ducci, Lucio Vieira Lima, Pauderney Avelino, Paulo

Henrique Lustosa, Pedro Paulo, Professor Victório Galli, Valtenir Pereira, Vicente Candido, Walter Alves, Yeda Crusius, Carlos Andrade, Celso Maldaner, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Giuseppe Vecci, Izalci Lucas, João Paulo Kleinübing, Jorginho Mello, José Mentor, Julio Lopes, Keiko Ota, Lindomar Garçon, Luis Carlos Heinze, Marcus Pestana, Mauro Pereira, Newton Cardoso Jr, Renato Molling, Soraya Santos e Vinicius Carvalho.

Sala da Comissão, em 17 de maio de 2017.

Deputado COVATTI FILHO  
Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**