

PROJETO DE LEI 1.609/2007 ¹

(Apensados: PL nº 2.256/2007, PL nº 3.182/2008, PL nº 7.482/2017, PL nº 3.339/2019, PL nº 6.246/2019 e PL nº 1.712/2021)

1. Síntese da Matéria:

O Projeto de Lei nº 1.609, de 2007, de autoria do 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.

Ao projeto principal, foram apensados:

a) PL nº 2.256/2007, de autoria do Deputado Henrique Fontana, que “dispõe sobre a renovação e adaptação da frota do serviço público de transporte coletivo rodoviário de passageiros para a utilização de biocombustíveis”;

b) PL nº 3.182/2008, de autoria do Deputado Marcio Junqueira, que “torna obrigatório, no prazo de vinte anos, o uso de biodiesel como principal fonte energética na Amazônia Legal e dá outras providências”;

c) PL nº 7.482/2017, de autoria do Deputado Beto Rosado, que “institui sistemática de planejamento de ações voltadas para eficiência energética no Brasil, estabelece políticas de eficiência energética para o setor de transportes e dá outras providências”;

d) PL nº 3.339/2019, de autoria dos Deputados Rodrigo Agostinho e Rosana Valle, que “dispõe sobre a vedação da produção, comercialização, venda, licenciamento e circulação de veículos novos de tração automotora, movidos a combustível fóssil, na data que especifica em território nacional, dá nova redação a Lei nº 10.438 de 26 de abril de 2002, e dá outras providências”;

e) PL nº 6.246/2019, de autoria do Deputado Nilto Tatto, que “dispõe sobre a proibição de fabricação, comercialização e circulação de motores a combustão”;

f) PL nº 1.712/2021, de autoria do Deputado José Nelto, que “define como meta o fim de comercialização de veículos movidos a combustíveis fósseis”.

¹ Solicitação de Trabalho da Secretaria da Comissão de Finanças e Tributação para atender ao disposto no art. 10-A da Norma Interna da CFT.

2. Análise:

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

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 se veria instada a reorganizar toda sua atuação no setor de petróleo e derivados e no setor de produção de energia termoeletrônica a partir de combustíveis fósseis. Citada atuação encontra-se estruturada, atualmente, tanto na Administração direta quanto na indireta. Adicionalmente, por força das disposições do art. 11 do Projeto, teriam de ser 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.

Ao analisar o acima constatado à luz da legislação financeira e orçamentária vigente, deparamo-nos com o art. 125 da LDO 2021, que determina que as proposições legislativas e as suas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

No caso de implicação de redução de receita, tal demonstrativo deveria, segundo o inciso I do art. 126 da LDO, além de demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais, cumprir, no mínimo, um dos seguintes requisitos:

- a) ser demonstrada pelo proponente que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- b) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa; ou*
- c) comprovar que os efeitos líquidos da redução da receita ou do aumento de despesa, quando das proposições decorrentes de extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia, ou de instrumentos de transação resolutiva de litígio, este último conforme disposto em lei, são positivos e não prejudicam o alcance da meta de resultado fiscal*

No mesmo sentido, o art. 14 da LRF assim trata da possibilidade de aprovação de projeto de lei que provoque 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 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.

No caso de aumento de despesas, o mesmo art. 126 determina que, mesmo que a despesa induzida pela proposição legislativa não seja obrigatória de caráter continuado, a proposição deve cumprir os requisitos previstos no art. 16 da LRF, que estabelece:

A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Por fim, respaldando toda a legislação supracitada, impera o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, ao estatuir que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

O PL n.º 1.609/2007, por seu turno, não obedece a qualquer das determinações dos retrocitados dispositivos do ADCT, da LRF ou da LDO 2021.

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, Inovações e Comunicações); e para criar programa governamental e o denominado “Protocolo Agroambiental”.

Dessa forma, conclui-se que não há o que se falar em implicações diretas e inescapáveis 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

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 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 CF).

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 10.233/2011, 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 e inescapáveis 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

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 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.

Exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária do PL n.º 7.482/2017

O PL n.º 7.482/2017 institui sistemática de planejamento de ações voltadas para eficiência energética no Brasil e estabelece políticas de eficiência energética para o setor de transportes, entre outras providências. Com respeito a esse projeto, não foram encontrados elementos que apontassem possível impacto, advindo de sua eventual aprovação, em receitas ou despesas públicas da União.

Exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária do PL n.º 3.339/2019

O PL nº 3.339/2019, no art. 2º, pretende conceder, a partir de sua publicação, “tratamento tributário diferenciado aos fabricantes de veículos movidos exclusivamente à energia elétrica e/ou renovável e ambientalmente sustentáveis produzidos no Brasil”. Dito tratamento especial prevê, entre outros benefícios tributários, (i) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) por trinta anos; (ii) dedução de 50% do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); (iii) redução de 30% (trinta por cento) do Programa de Integração Social – PIS e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS sobre a produção automotiva de veículos definidos no *caput*; (iv) redução de 20% sobre o Imposto sobre Operações Financeiras - IOF e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE; e (v) redução de 35% (trinta e cinco por cento) para zero, até 1º de janeiro de 2040, a alíquota do Imposto de Importação (II) para carros elétricos e movidos a células de combustível.

No entanto, em que pese importar redução de receita da União, a proposição não foi instruída com o necessário demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes (art. 125 da LDO 2021) nem traz medidas de compensação para a renúncia de receitas que provoca. Verifica-se, finalmente, que o Projeto tampouco obedece às determinações do art. 126 da LDO 2021, do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT.

Exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária do PL n.º 6.246/2019

O PL nº 6.246/2019 dispõe sobre a proibição de fabricação, comercialização e circulação de motores a combustão, nos termos que apresenta. Adicionalmente, no art. 5º, a proposição trata de incentivos tributários para a viabilização da substituição gradual dos veículos a combustão pelos elétricos.

Acreditamos ter havido um erro de redação no texto do PL, já que o citado artigo prevê, simultaneamente, o aumento e a redução do IPI incidente sobre veículos a combustão, o que, em nosso entender, não faz sentido. De toda forma, no inciso II do art.

5º, o Projeto acaba obrigando a União a “anular imediatamente” a “alíquota IPI incidente sobre veículos a combustão”, sem apresentar explícita e detalhada compensação financeira para tal renúncia fiscal.

A proposição tampouco foi instruída com o necessário demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes (art. 125 da LDO 2021). E, por fim, constata-se que o Projeto não obedece às determinações do art. 126 da LDO 2021, do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT.

Exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária do PL n.º 1.712/2021

O PL nº 1.712/2021 trata do fim da comercialização de veículos movidos a combustíveis fósseis no Brasil, com as exceções que prevê no seu texto.

Com respeito a esse projeto, não foram encontrados elementos que apontassem possível impacto, advindo de sua eventual aprovação, em receitas ou despesas públicas da União.

3. Resumo:

a) PL 1.607/2007: **Inadequado e incompatível** no tocante aos aspectos financeiros e orçamentários. Dispositivos infringidos: Artigos 125 e 126 da LDO 2021; artigos 14 e 16 da LRF; art. 113 do ADCT;

b) Substitutivo ao PL n.º 1.609/2007 aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio: sem implicações financeiras ou orçamentárias;

c) PL nº 2.256/2007: sem implicações financeiras ou orçamentárias;

d) PL nº 3.182/2008: sem implicações financeiras ou orçamentárias;

e) PL nº 7.482/2017: sem implicações financeiras ou orçamentárias;

f) PL nº 3.339/2019: **Inadequado e incompatível** no tocante aos aspectos financeiros e orçamentários. Dispositivos infringidos: Artigos 125 e 126 da LDO 2021; art.

14 da LRF; art. 113 do ADCT;

g) PL nº 6.246/2019: **Inadequado e incompatível** no tocante aos aspectos financeiros e orçamentários. Dispositivos infringidos: Artigos 125 e 126 da LDO 2021; art. 14 da LRF; art. 113 do ADCT;

h) PL nº 1.712/2021: sem implicações financeiras ou orçamentárias.

Brasília, 30 de setembro de 2021.

Edson Martins de Moraes
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira