

PARECER DE PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA N° 1.095, DE 2021, PELA COMISSÃO MISTA

MEDIDA PROVISÓRIA N° 1.095, DE 2021

Revoga dispositivos da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, referentes à tributação especial da Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado ALEX MANENTE

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 1.095, de 2021, altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para revogar a tributação especial da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas. Trata-se, portanto, de revogação de benefício fiscal relativo ao setor petroquímico, cujas alíquotas compõem o que se chama de Regime Especial da Indústria Química – REIQ.

O art. 1º estabelece os dispositivos legais a serem revogados, referentes à Contribuição para o PIS/Pasep e à Cofins incidentes sobre as vendas internas e sobre as importações. O inciso I prevê a revogação dos §§ 15, 16 e 23 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, os quais preveem alíquotas reduzidas para a Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Alex Manente
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223137659300>

* C D 2 2 3 1 3 7 6 5 9 3 0 0 *

incidentes sobre importação, quando efetuada por indústria química, de etano, propano e butano, destinados à produção de eteno e propeno; de nafta petroquímica e de condensado destinado a centrais petroquímicas; bem como na importação de eteno, propeno, buteno, butadieno, ortoxileno, benzeno, tolueno, isopreno e paraxileno.

O inciso II do art. 1º prevê a revogação dos arts. 56 ao 58 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, os quais estabelecem alíquotas reduzidas da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins para a venda às centrais petroquímicas de nafta, de etano, propano, butano, condensado e correntes gasosas de refinaria – HLR – hidrocarbonetos leves de refino para centrais petroquímicas para serem utilizados como insumo na produção de eteno, propeno, buteno, butadieno, orto-xileno, benzeno, tolueno, isopreno e paraxileno, assim como alíquotas reduzidas para a venda de eteno, propeno, buteno, butadieno, ortoxileno, benzeno, tolueno, isopreno e paraxileno para indústrias químicas para serem utilizados como insumo produtivo.

O inciso III do art. 1º revoga o art. 31 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, na parte em que altera os § 15 e § 16 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 2004. E o inciso IV do art. 1º revoga o art. 53 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, na parte em que altera os § 15 e § 23 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 2004.

O inciso V do art. 1º da MPV revoga o art. 5º da Lei nº 12.859, de 10 de setembro de 2013, o qual estabelece parte das alíquotas previstas no § 15 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004. O inciso VI do art. 1º da MPV revoga o art. 3º da Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021, o qual também estabelece parte das alíquotas previstas no § 15 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004.

O art. 2º da Medida Provisória nº 1.095, de 2021, prevê a entrada em vigor da Medida Provisória na data de sua publicação e a produção de efeitos, a partir do primeiro dia do quarto mês posterior ao de sua publicação.

Foram apresentadas 8 (oito) emendas perante a Comissão Mista.



As Emendas nºs 1, 2, 5 e 8 excluem o artigo 1º da Medida Provisória 1.095, de 2021, suprimindo o conteúdo da MPV, com exceção do art. 2º, que trata da sua cláusula de vigência. Como consequência de possível aprovação dessas emendas, retoma-se o texto anterior da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

A Emenda nº 3 amplia a desoneração de PIS/Pasep e Cofins prevista na Lei nº 10.925/2004, para incluir no benefício rações balanceadas, concentrados e suplementos minerais, ácido fosfórico feedgrade, fosfato dicálcico e ureia pecuária. Visando compensar a desoneração, propõe unificar as alíquotas da contribuição sobre a receita bruta em substituição à contribuição previdenciária patronal, instituídas pelos arts. 7º-A e 8º-A da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. O Deputado autor da Emenda, contudo, apresentou requerimento solicitando a sua retirada, razão pela qual ela não será examinada neste parecer.

A Emenda nº 4 objetiva definir quais são as empresas que podem se habilitar ao regime de suspensão da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, no caso de venda ou importação de óleo combustível do tipo bunker (Lei nº 11.774/2008). A emenda propõe que possa ser requerida a habilitação por pessoa jurídica produtora, importadora, distribuidora ou revendedora dos combustíveis, bem como por pessoa jurídica que exerça atividades de navegação de cabotagem, apoio portuário ou marítimo.

A Emenda nº 6 retoma o texto previsto no art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, referente ao regime de transição nas alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins aplicadas à indústria química, com crescimento gradual até 2024 e previsão da extinção, em janeiro de 2025, do regime de alíquotas previsto nos §§ 15, 16 e 23 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004 e dos arts. 56, 57, 57-A e 57-B da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Dessa forma, a Emenda nº 6 tem propósito semelhante ao das Emendas nºs 1, 2, 5 e 8.

A Emenda nº 7 propõe diferente regime de transição para as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins aplicadas à indústria



* C D 2 2 3 1 3 7 6 5 9 3 0 0 *

química, referidas na MP, prevendo a elevação da alíquota paulatinamente até o ano de 2027 e a extinção do regime em janeiro de 2028.

A Medida Provisória teve seu prazo de vigência prorrogado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional no Ato nº 27, de 2022, devendo ser apreciada até o dia 1º de junho de 2022.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE

II.1.1 – DO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

De acordo com o art. 62 da Constituição Federal, “*em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional*”. O § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, estabelece, por sua vez, que, “*no dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e documento expondo a motivação do ato*”. Assim, a admissibilidade da MP depende da observância dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e do atendimento ao mencionado dispositivo do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Visando cumprir o disposto na supracitada Resolução, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a MP nº 1.095, de 2021, por intermédio da Mensagem nº 759, de 31 de dezembro de 2021, e acompanhada, ainda, da Exposição de Motivos do ME nº 400, de 31 de dezembro de 2021, que justifica as alterações promovidas pela Medida Provisória em relação à relevância e urgência do ato. Segundo o texto, as alterações realizadas pela Norma são relevantes e urgentes tendo em vista o ambiente fiscal adverso que o país atravessa e devido à proposta compor um conjunto de ações de controle da qualidade do gasto público federal.



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Alex Manente

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223137659300>



* CD223137659300 *

Afirma-se na EM que o Regime Especial da Indústria Química - REIQ já perdurou tempo suficiente para a efetivação de seus objetivos de fomento à atividade econômica contemplada, justificando sua revogação imediata. O Poder Executivo alega também que, além de ganho de arrecadação, a medida em questão vai ao encontro do objetivo do Governo federal em simplificar a administração de tributos, tanto para a administração tributária, quanto para o contribuinte. Apresenta-se estimativa de ganho de arrecadação para os anos de 2022, 2023 e 2024, de R\$ 573,09 milhões, R\$ 611,89 milhões e R\$ 325,02 milhões, respectivamente.

Dessa forma, entendemos que as razões descritas na Exposição de Motivos, aliadas aos benefícios decorrentes da implantação das propostas apresentadas, são suficientes para justificar a edição da Medida Provisória em análise. Além disso, foram cumpridas todas as condições listadas na Constituição Federal e na Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, quanto à edição e ao encaminhamento da matéria.

Somos, portanto, pela admissibilidade da presente Medida Provisória.

II.1.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Da análise da MPV, não se depreende qualquer vício de inconstitucionalidade, injuridicidade ou má técnica legislativa. A proposição atende às normas constitucionais relativas às competências legislativas da União (art. 22, IV, e art. 24, I) e às atribuições do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (art. 48, I e XII). Além disso, a MP não se reporta a matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, de acordo com os arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal, nem se enquadra na lista exaustiva de vedações de que trata o § 1º do artigo 62 da Carta Política.

Vale ressalvar que, apesar de reconhecermos que há questionamentos quanto a eventual compatibilidade da Medida Provisória nº 1.095, de 2021, com o disposto no §10 do art. 62 da Constituição Federal, em



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Alex Manente

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223137659300>

CD223137659300*

razão de a matéria já ter sido objeto de análise na Medida Provisória nº 1.034, de 2021, na mesma sessão legislativa, esclarecemos que não houve rejeição completa da matéria pelo Congresso Nacional.

Com efeito, por ocasião da conversão da MP nº 1.034 em lei, o Poder Legislativo apenas escalonou a extinção do benefício, não rejeitando a iniciativa, mas, ao revés, graduando seus efeitos até o ano de 2025, em que ocorrerá a revogação das alíquotas diferenciadas, como propunha o texto original da MP. Não se trata, portanto, de manifestação totalmente contrária do Parlamento às alterações propostas, havendo apenas a adição de regra de transição ao texto inicial, que determinava a extinção imediata do incentivo.

Quanto às emendas, não verificamos vícios de inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa que obstrem a apreciação do mérito das Emendas nºs 1, 2 e 4 a 8.

Em virtude do exposto, concluímos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP nº 1.095, de 2021, bem como das emendas relacionadas acima.

II.1.3 – DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Em relação à adequação orçamentária, o aspecto a ser observado (art. 113 do ADCT e art. 14, I da LRF) relaciona-se à necessidade de que proposições com impacto na receita sejam instruídas com a estimativa deste impacto, exigindo-se compensação apenas se a aprovação da legislação acarretar renúncia ou perda de receita. Ocorre que a medida provisória, da forma como se encontra, reduz incentivos para a indústria química (REIQ), o que implica repercussão positiva sobre a receita da União, não se identificando conflito, portanto, com as normas disciplinadoras de ordem financeira e orçamentária.

Nesse sentido, a Exposição de Motivos da MP informa que a proposta, publicada ainda em 2021 (com efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês posterior), ocasionaria um ganho de arrecadação para os anos de



* CD223137659300*

2022, 2023 e 2024, de R\$ 573,09 milhões, R\$ 611,89 milhões e R\$ 325,02 milhões, respectivamente.

Em face do exposto, e diante da constatação de que a receita será incrementada, conclui-se pela não implicação financeira ou orçamentária da proposição na forma como apresentada. Tampouco verificamos incompatibilidades ou inadequações financeiras ou orçamentárias que nos impeçam de analisar o mérito das Emendas nº 1, 2 e 4 a 8.

II.2 – DO MÉRITO

Em relação ao mérito, entendemos que a Medida Provisória nº 1.095, de 2021, é conveniente e oportuna, pois colabora para o alinhamento da legislação tributária à diretriz jurisprudencial e doutrinária de que os incentivos fiscais são medidas de renúncia do Estado brasileiro, justificando-se apenas enquanto trouxerem benefícios à sociedade.

Com efeito, conforme decorre do art. 150, inciso II, e § 6º, da Constituição Federal, é vedado ao Poder Público estabelecer tratamento tributário desigual entre os contribuintes em situação semelhante. Nesse contexto, a Carta Magna prevê que as desonerações tributárias são medidas excepcionais, cuja concessão depende de lei específica que reconheça a existência de interesse público que justifique a medida.

Com o intuito de garantir a aplicação desse critério, inclusive, o art. 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promoveu, por ocasião da promulgação da Carta Política, uma revisão geral dos benefícios fiscais, determinando a revogação daqueles que não fossem confirmados por lei.

A revisão periódica dos incentivos tributários, recentemente retomada pela Emenda Constitucional nº 109/2021, encontra expressão naquilo que o Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, tem referido como “dever fundamental de pagar tributos”¹, o qual transparece de forma ainda mais acentuada no âmbito das contribuições para a Seguridade Social, em que prevalece o princípio da solidariedade, previsto no art. 195 da Carta Política.

¹ Vide, nesse sentido, o voto do Min. Gilmar Mendes na ADI nº 1.055.
 Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Alex Manente

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223137659300>



* C D 2 2 3 1 3 7 6 5 9 3 0 0 *

Em complemento cumpre-nos apontar que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.205/2014 e de julgados subsequentes, tem reconhecido que o controle de gasto tributário é elemento fundamental para a gestão responsável do gasto público.

Por tal razão, o art. 136 da Lei de Diretrizes Orçamentárias aplicável ao ano de 2022 (Lei nº 14.194/2021) - assim como as demais que a antecederam - , condiciona a manutenção ou ampliação de benefícios fiscais ao acompanhamento por órgão setorial específico e à sua constante avaliação quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

Com essas considerações, esclarecemos que não temos dúvidas acerca da importância do papel central da indústria petroquímica no suporte a diversas cadeias de produção e da relevância que o Reiq teve na consolidação do setor.

A questão, contudo, é que, de acordo com a Constituição Federal, para que incentivo fiscal seja mantido, é indispensável que continue a trazer contrapartidas para a sociedade, sob pena de se converter em mero privilégio.

Por tais razões, somos favoráveis à aprovação da Medida provisória nº 1.095, de 2021, na forma de nosso projeto de conversão em lei, no qual nos limitamos a realizar ajustes pontuais de técnica legislativa em relação ao texto originário, bem como pela rejeição das emendas de comissão apresentadas.

II.3 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, pela Comissão Mista, votamos:

- a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.095, de 2021;
- b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.095, de 2021, e das emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista;



* C D 2 2 3 1 3 7 6 5 9 3 0 0 *

c) pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.095, de 2021, e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista; e

d) no mérito:

d.1) pela aprovação da Medida Provisória nº 1.095, de 2021, na forma do Projeto de Lei de Conversão anexo; e

d.2) pela rejeição de todas as emendas de comissão propostas, ficando prejudicada a análise da emenda nº 3, em razão de sua retirada pelo autor.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2022.

Deputado ALEX MANENTE
Relator



* C D 2 2 3 1 3 3 7 6 5 9 3 0 0 *

COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.095, DE 2021

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2022

(Medida Provisória nº 1.095, 2021)

Revoga dispositivos da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, referentes à tributação especial da Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam revogados:

I - os § 15, § 16 e § 23 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004; e

II - os arts. 56, 57, 57-A e 57-B da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005;

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da publicação da Medida Provisória nº 1.095, de 31 de dezembro de 2021.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputado ALEX MANENTE
Relator

Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Alex Manente
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223137659300>

