

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## PROJETO DE LEI Nº 1.800, DE 2021 (APENSO: PL 4.035/2021)

Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, a fim de autorizar a utilização do crédito de que tratam o inciso II do art. 3º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o inciso II do *caput* do art. 3º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, nas aquisições dos materiais que menciona.

**Autor:** Deputado DOMINGOS SÁVIO

**Relator:** Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.800, de 2021, dá nova redação ao art. 47 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 (“Lei do Bem”), a fim de autorizar a utilização do crédito de que tratam o inciso II do art. 3º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o inciso II do *caput* do art. 3º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, nas aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, de papel ou cartão, de vidro, de ferro ou aço, de cobre, de níquel, de alumínio, de chumbo, de zinco e de estanho e demais desperdícios e resíduos metálicos.

Na Justificação, o nobre autor alega que a alteração legislativa proposta objetiva corrigir distorções promovidas pela Lei nº 11.196/2005, *“a fim de estimular e possibilitar a manutenção da atividade industrial de reciclagem e, conseqüentemente, garantir a proteção do meio ambiente e a consecução dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos”*.



Segundo ele, o art. 47 da Lei nº 11.196/2005 *“confere, a bem da verdade, tratamento desfavorável à pessoa jurídica que se dedica à industrialização da reciclagem, na medida em que lhe impõe carga tributária superior àquela a qual se sujeita a indústria extrativista. Noutras palavras, a partir da disposição legal se favorece a aquisição dos insumos industriais nativos, evidentemente, mais gravosa ao meio ambiente, ao passo que desestimula a utilização dos produtos reciclados. Para mais, além da imperiosa necessidade de modificação da vigente legislação por este fundamento, afastando a vedação insculpida no mencionado dispositivo, se faz necessário dispor, de forma expressa, acerca da possibilidade de aproveitamento dos créditos ainda que o estabelecimento industrial se sujeite ao recolhimento das contribuições como substituto tributário”*.

Ao PL 1.800/2021 encontra-se apensado o PL 4.035/2021, que *“altera a Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005 a fim de ratificar a autorização ao creditamento de PIS e COFINS quando da aquisição dos materiais que menciona, em linha com o disposto no art. 3º, inciso II das Leis 10.637/02 e 10.833/03, bem como determina a isenção destas contribuições na venda de resíduos, desperdícios e demais materiais reciclados”*.

Com conteúdo muito semelhante à proposição principal, o projeto apenso vai um pouco além dela, ao especificar, no art. 47 da “Lei do Bem”, em quais posições da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI) os desperdícios, resíduos ou aparas estão classificados. Além disso, ele modifica também o art. 48 da lei citada, não mais suspendendo a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no caso de venda de desperdícios, resíduos ou aparas para pessoa jurídica que apure o imposto de renda com base no lucro real, de que trata o art. 47, mas isentando tal venda das referidas contribuições, que passam a não mais integrar sua base de cálculo.

Proposições sujeitas à apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), tramitando em regime ordinário (art. 151, III, do RICD), foram elas distribuídas: a esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, para análise do mérito ambiental e de desenvolvimento sustentável (art. 32,



XIII, do RICD); à Comissão de Finanças e Tributação – CFT, para análise tanto do mérito tributário quanto de sua adequação financeira ou orçamentária (arts. 32, X, e 54, II, do RICD); e, por fim, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, para análise quanto à constitucionalidade ou à juridicidade da matéria (art. 54, I, do RICD). O prazo de cinco sessões para apresentação de emendas (de 5 a 18/8/2021) transcorreu *in albis*.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A necessidade de tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, insculpido no art. 225 da Constituição Federal, ensejou a instituição da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (nº 12.305/2010), que, em seu art. 9º, estabelece uma ordem de prioridade na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos: não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Como disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, a Lei da PNRS prevê *“a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético (...)”* (art. 3º, VII), sendo a reciclagem conceituada como o *“processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos (...)”* (art. 3º, XIV).

A partir daí, a Lei da PNRS erige como um de seus objetivos o *“incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados”* (art. 7º, VI) e estatui, em alguns dispositivos, que os entes federativos devem estabelecer metas de reciclagem, *“com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada”* (ex.: arts. 15, III; 17, III; e 19, XIV).



Assim, têm razão os ilustres autores das proposições em foco ao afirmarem ser de especial interesse o que a Lei da PNRS estabelece em seu art. 44, incisos I e II:

Art. 44. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a:

I - indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional;

II - projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;

(...)”.

É exatamente sobre esse aspecto que as iniciativas visam incidir, com o intuito de reverter o tratamento desfavorável dado pelo art. 47 da Lei nº 11.196/2005 à pessoa jurídica que se dedica à industrialização da reciclagem de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, de papel ou cartão, de vidro, de ferro ou aço, de cobre, de níquel, de alumínio, de chumbo, de zinco e de estanho e demais desperdícios e resíduos metálicos, na medida em que lhe impõe carga tributária superior àquela a qual se sujeita a indústria extrativista.

Ora, é notório que as atividades extrativas mineral, vegetal e de petróleo, que respondem pela grande maioria dos produtos que, ao fim de sua vida útil, se transformam em resíduos sólidos, podem causar inúmeros impactos ambientais, tais como poluição, desmatamento, deslocamento compulsório de populações etc. Já a indústria da reciclagem, além de poupar os seres vivos dos efeitos citados, entre diversos outros, propicia destinação adequada aos resíduos sólidos, os quais, de outra forma, causam ainda maiores impactos do que quando da extração dos insumos básicos.

Não é à toa, pois, que a reciclagem tenha tamanho destaque na Lei da PNRS, haja vista também sua importância na responsabilização pelo ciclo de vida dos produtos, que é o novo paradigma da gestão dos resíduos sólidos, conforme o art. 44, II, anteriormente transcrito. Ocorre que, transcorrida



mais de uma década do advento da Lei nº 12.305/2010, vários de seus dispositivos ainda encontram dificuldades para se concretizar, entre os quais os relativos à responsabilidade compartilhada (arts. 30 a 36), em especial à logística reversa, talvez até por falta de incentivos à atividade industrial de reciclagem.

Assim, a reciclagem constitui matéria altamente relevante no mundo contemporâneo, e tem sido objeto de debates nos principais fóruns internacionais que discutem preocupações ambientais e mudanças climáticas. Nesses espaços, tem sido continuamente reforçado o papel dos governos de criar e estimular medidas e políticas que priorizem atividades sustentáveis em detrimento de atividades extrativistas e poluidoras. Ademais, a matéria também impacta diretamente a atividade de milhares de catadores brasileiros, que representam importante parte da cadeia de reciclagem e podem ser diretamente afetados pelas normas tributárias impostas ao setor.

As alterações propostas pelos projetos de lei em comento apontam exatamente nessa direção, permitindo que seja dada a necessária primazia a uma atividade tão benéfica, social e economicamente. O setor de reciclagem é de suma importância para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável do país, contribuindo, também, para a subsistência de milhares de famílias brasileiras que trabalham na atividade.

A esse respeito, um estudo empreendido pela consultoria GO Associados<sup>1</sup> analisou os possíveis efeitos da adoção do modelo proposto pelo PL nº 4.035/2021, que tem o potencial para (i) incrementar o PIB do país em mais de R\$5,8 bilhões; (ii) induzir um aumento na massa salarial da ordem de R\$ 2 bilhões; (iii) elevar os lucros em praticamente R\$2,6 bilhões; (iv) criar 81,5 mil postos de trabalho permanentes; e (v) aumentar a arrecadação, pois, embora possa gerar uma renúncia fiscal direta da ordem de R\$1,2 bilhão, seus efeitos positivos sobre o setor de reciclagem, e seus efeitos multiplicadores sobre o restante da economia, geram ganhos tributários da ordem de R\$2,23 bilhões. Além do notável benefício econômico e social, a indústria da reciclagem também exerce um papel de grande relevância na preservação dos

<sup>1</sup> GO Associados. Parecer acerca dos impactos da decisão do STF sobre a incidência de PIS/Cofins na cadeia produtiva de reciclagem e da neutralidade tributária do PL 4.035/2021, 2022.



recursos naturais, evitando o consumo de recursos naturais e reinserindo na economia produtos que seriam descartados em lixões e aterros.

Dados da Federação Internacional da Indústria da Reciclagem – BIR (*Bureau of International Recycling*), a reciclagem de uma tonelada de aço economiza 1.100 kg de minério de ferro, 630 kg de carvão, 55 kg de calcário, 1,8 barril de petróleo e 2,3 metros cúbicos de aterro sanitário. Além disso, a produção de aço a partir de sucata usa 24% menos energia do que a produção de aço a partir de minério de ferro, 40% menos água e 90% menos materiais virgens. Também produz 76% menos poluentes da água, 86% menos poluentes do ar, 97% menos resíduos de mineração e reduz a emissão de CO<sub>2</sub> em 58%<sup>2</sup>.

É importante destacar ainda que a Constituição Federal: (i) erigiu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade sua defesa e preservação (art. 255, CF/1988); e (ii) consagrou a defesa do meio ambiente como princípio norteador da ordem econômica e financeira nacional, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, inciso VI, CF/1988). Por força desses dispositivos, os legisladores infraconstitucionais devem observar a defesa do meio ambiente ao elaborarem normas, visando mesmo a conferir tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental de cada atividade.

Nesse espírito, foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, por meio da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a qual possui como objetivos a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, em especial o incentivo à indústria da reciclagem, fomentando o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados. Para a consecução desses objetivos, o ato normativo autorizou que União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas competências, possam instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações

<sup>2</sup> Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/sucata-ferrosa-uma-alternativa-a-mineracaoneglienciada-pelo-governo/>.



da Lei de Responsabilidade Fiscal, a indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional.

Em decorrência disso, quando da edição da Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem), o legislador claramente intentou estimular a cadeia da reciclagem e dar concretude à proteção do meio ambiente, ao dispor que as cooperativas de catadores e todas as empresas que se ocupam da reciclagem e da recuperação de resíduos não sofreriam a incidência do PIS/Cofins quando realizam venda para industrial sujeito à sistemática do lucro real. Não obstante, em que pese à relevância das indústrias brasileiras de reciclagem e ao claro objetivo do legislador de incentivar a utilização de materiais reciclados, na prática, a atual redação do art. 47 da Lei nº 11.196/2005 confere tratamento desfavorável à pessoa jurídica que se dedica à industrialização da reciclagem, pois veda a possibilidade de creditamento e acaba impondo carga tributária superior àquela a qual se sujeita a indústria extrativista. Com isso, é uma norma que favorece a aquisição de insumos da indústria extrativista - mais gravosa ao meio ambiente - e desestimula a utilização dos produtos reciclados.

Essa contradição gerada pela vedação do art. 47 foi questionada judicialmente pelas indústrias adquirentes de matéria-prima reciclada, que defenderam que o impedimento ao creditamento de PIS/Cofins tornava economicamente mais atrativa a aquisição de insumos de origem extrativista, que lhes permite abater 9,25% a título de crédito de PIS/Cofins sobre todo o montante do insumo adquirido (conforme determina o art. 3º, inciso II, das Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003). O pleito foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2021 (Recurso Extraordinário nº 607.109). Na ocasião, decidiu-se que a vedação ao creditamento realmente cria uma situação mais vantajosa para a aquisição de insumos de caráter extrativista (em detrimento de insumos reciclados), de modo que a vedação do art. 47 seria inconstitucional.

Contudo, a Corte acabou declarando a inconstitucionalidade do art. 48 por arrastamento, tornando inconstitucional o benefício que desonerava as cooperativas e empresas vendedoras de resíduos e materiais reciclados. O referido art. 48 suspendia a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da



Cofins no caso de venda de desperdícios, resíduos ou aparas. Entretanto, extrai-se do texto que houve uma imprecisão no emprego do termo “suspensão”, visto que o que se pretendia era uma verdadeira isenção, uma vez que não existe nenhuma condição futura a ser analisada.

Além de prejudicar a cadeia de reciclagem como um todo, a decisão do STF prejudica sobremaneira catadores e suas cooperativas, que já se encontram bastante vulneráveis. Eles representam importante parte da cadeia, que certamente será afetada com o novo regime tributário mais gravoso, aumentando ainda mais a informalidade no setor, que, segundo estimativas do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), já conta com 70% dos catadores na informalidade<sup>3</sup>. Verifica-se, portanto, que, a despeito do racional previsto na Constituição Federal e do contexto atual, no qual a necessidade de proteger o meio ambiente e estimular atividades e indústrias sustentáveis não pode mais ser ignorada, o Brasil conta com uma lei que busca dar primazia à atividade recicladora, mas acaba prejudicando-a.

Deve-se apontar até mesmo que o Brasil não possui índices satisfatórios de reciclagem, estando muito atrás de países como Alemanha, Estados Unidos, Suécia e Japão<sup>4</sup>. Em paralelo, dados da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) demonstram que deixa de circular na economia anualmente um total de R\$120 bilhões em produtos que poderiam ser reciclados<sup>5</sup>.

Nesse panorama, cabe a esta Casa pacificar a questão e assinalar de vez o tratamento prioritário para as atividades da cadeia recicladora, que permitem maior proteção ao meio ambiente e ganhos econômicos e sociais para o país. Para tanto, é indispensável a alteração: (i) do art. 47 da Lei nº 11.196/2005, para que não reste dúvida acerca da possibilidade de creditamento de PIS/Cofins quando da aquisição, por empresas industriais, de insumos reciclados (o que já seria permitido mediante

<sup>3</sup> GO Associados. Parecer acerca dos impactos da decisão do STF sobre a incidência de PIS/COFINS na cadeia produtiva de reciclagem e da neutralidade tributária do PL 4.035/2021, 2022.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503305>.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/537327-brasil-perde-cerca-de-r120-bilhoes-ao-ano-por-nao-dar-destinacao-adequada-ao-lixo/?pagina=50>.





aplicação do art. 3º, inciso II, das Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003); e (ii) do art. 48 do mesmo diploma legal, conferindo expressamente o benefício fiscal da isenção às empresas que vendem resíduos e produtos reciclados, afastando a incidência do PIS/Pasep e da Cofins das receitas decorrentes de venda de resíduos e produtos reciclados para empresas industriais submetidas ao lucro real.

Desta forma, pelas razões expendidas, sou pela **aprovação** dos Projetos de Lei nº 1.800, de 2021, e nº 4.035, de 2021, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em        de        de 2022.

Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO  
Relator

2022-6502



## COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 1.800, DE 2021, E Nº 4.035, DE 2021

Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 (“Lei do Bem”), a fim de ratificar a autorização ao creditamento de PIS/Pasep e da Cofins quando da aquisição dos materiais que menciona, em linha com o disposto no art. 3º, inciso II, das Leis nº 10.637, de 2002, e 10.833, de 2003, bem como determina a isenção dessas contribuições na venda de resíduos, desperdícios e demais materiais reciclados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 47 e 48 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 (“Lei do Bem”), passam a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 47. Fica autorizada a utilização do crédito de que tratam o inciso II do caput do art. 3º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o inciso II do caput do art. 3º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, nas aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, de papel ou cartão, de vidro, de ferro ou aço, de cobre, de níquel, de alumínio, de chumbo, de zinco e de estanho e demais desperdícios e resíduos metálicos, classificados respectivamente nas posições 39.15, 47.07, 70.01, 72.04, 74.04, 75.03, 76.02, 78.02, 79.02 e 80.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, e demais desperdícios e resíduos metálicos do Capítulo*



81 da TIPI, desde que realizadas por pessoa jurídica que apure o imposto de renda com base no lucro real e que utilize os insumos como matéria-prima ou material secundário.

§ 1º O crédito será determinado mediante a aplicação da alíquota prevista no caput do art. 2º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e no caput do art. 2º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, sobre o valor dos itens mencionados no caput deste artigo, adquiridos no mês.

§ 2º O direito ao crédito aplica-se, exclusivamente, em relação:

I - aos bens e serviços adquiridos de pessoa jurídica domiciliada no País; e

II - aos custos e despesas incorridos, pagos ou creditados a pessoa jurídica domiciliada no País.

§ 3º O crédito não aproveitado em determinado mês poderá sê-lo nos meses subsequentes.

§ 4º A autorização prevista no caput deste artigo se aplica ainda que o estabelecimento adquirente se sujeite ao recolhimento da Cofins e do PIS/Pasep por substituição tributária.

Art. 48. É isenta da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, não integrando a base de cálculo das referidas contribuições, a venda de desperdícios, resíduos ou aparas de que trata o art. 47 desta Lei, para pessoa jurídica que apure o imposto de renda com base no lucro real.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO

Relator

2022-6502-Substitutivo

