

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 THIAGO DE JOALDO

I - RELATÓRIO

Veio ao exame da Comissão de Finanças e Tributação o Projeto de Lei Complementar nº 1.800, de 2021, que “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.”

Na Justificação, o nobre autor alega que a alteração legislativa proposta objetiva corrigir distorções promovidas pela declaração de constitucionalidade, por parte do Supremo Tribunal Federal, dos arts. 47 e 48, da Lei nº 11.196/2005. O Projeto de Lei tem como escopo “estimular e possibilitar a manutenção da atividade industrial de reciclagem e, consequentemente, garantir a proteção do meio ambiente e a consecução dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos”.



* C D 2 3 3 2 6 8 0 7 7 9 0 0 *

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 à 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 apensado 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.

Submetido à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD), com regime de tramitação ordinário (art. 151, III, do RICD), a proposição foi, primeiro, distribuída à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que, no dia 9 de novembro de 2022, concluiu pela aprovação, com substitutivo do Projeto de Lei nº 1.800/2021, e do PL 4035/2021 apensado, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Evair Vieira de Melo.

As proposições vêm, agora, a esta Comissão de Finanças e Tributação (CFT) para exame de compatibilidade ou adequação financeira e



* CD233268077900*

orçamentária e de mérito, constando não terem sido apresentadas emendas no prazo regimental (de 30/03/2023 a 19/04/2023).

Importante frisar que, a fim de discutir acerca da utilização de crédito para aquisição de desperdícios e outros resíduos sólidos recicláveis, realizamos, no dia 21 de junho de 2023, audiência pública com a participação dos seguintes especialistas:

- EDUARDO ROCHA, Diretor do Departamento de Gestão de Resíduos da Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA;
- JANAÍNA DONAS, Presidente da Associação Brasileira do Alumínio - Abal, representando a Confederação Nacional da Indústria – CNI;
- RONEI DA SILVA, Membro da Comissão Nacional do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR;
- RODRIGO PETRY TERRA, Consultor Jurídico e Institucional do Instituto Nacional das Empresas de Preparação de Sucata Não Ferrosa e de Ferro e Aço – Inesfa; e
- ALEX DOS SANTOS MACEDO, Analista Técnico-Institucional da Organização das Cooperativas do Brasil – OCB.

Posteriormente, os projetos seguirão à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa (art. 54, do RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (em seus arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Além disso, a Norma Interna/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes às receitas e despesas



* C D 2 3 3 2 6 8 0 7 7 9 0 0 *

públicas, sendo consideradas como “outras normas”, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, § 1º, da NI/CFT define como compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor, e como adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.

Em relação ao mérito, somos favoráveis ao projeto sob análise.

A indústria de reciclagem exerce papel fundamental para o atingimento dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS – Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010), sobretudo por propiciar a destinação adequada dos materiais. De forma geral, os instrumentos e diretrizes previstas na PNRS almejam a melhoria da qualidade de vida e de trabalho dos catadores de materiais recicláveis, propiciando a sua emancipação enquanto seres de direito e dignidade, organizados em formas coletivas de trabalho, como as associações e cooperativas. É inquestionável, pois, o impacto ambiental positivo decorrente do exercício dessa atividade, determinando, por consequência, a utilização de mecanismos aptos à salvaguarda desse modelo de negócio.

A Lei do Bem, publicada em 2005, promoveu uma série de mudanças na legislação tributária federal, compreendendo uma ampla gama de setores e tributos. Em meio às várias modificações, a tributação do PIS/Pasep e da COFINS incidente sobre o setor de reciclagem também foi objeto de alteração. Modificou-se a sistemática de cobrança dos tributos para o setor, muito além do restrito segmento de sucata de alumínios, então previsto na Medida Provisória (MP) n. 252/2005.

Os artigos 47 e 48, da Lei do Bem (Lei 11.196/05), determinavam que as incidências do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep, ou conjuntamente, PIS/Pasep), bem como da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social



* CD233268077900 *

(COFINS), estavam suspensas na venda para empresas sob o regime tributário da não cumulatividade, e, ao mesmo tempo, definia que tais empresas não poderiam obter créditos pela sua aquisição. Dessa forma, o entendimento, na época, foi de que não deveria haver créditos para os compradores porque não incidia tributo para os vendedores.

Tal regime gerava, sob o ponto de vista da indústria, distorções tributárias em prejuízo aos produtos sustentáveis da atividade de reciclagem. Isso porque, embora a incidência do PIS/Pasep e da COFINS, nos termos do retro citado artigo 48, estivesse suspensa na venda 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”, empresas do regime tributário não cumulativo de incidência do PIS/Pasep e COFINS podiam obter crédito na compra de insumos da indústria extrativista, mas não da reciclagem (devido ao também já referido artigo 47). Dessa forma, não foram previstos, no sistema tributário do setor, os incentivos necessários para o aumento da demanda por produtos recicláveis.

Depois de anos de discussão, a questão foi finalmente apreciada pelo STF. No dia 7 de junho de 2021, o Plenário do Supremo deu provimento ao Recurso Extraordinário (RE) nº 607.109/PR, com repercussão geral reconhecida. Tal RE foi interposto pela Sulina Embalagens Ltda., do setor papeleiro, contra a decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), que validou o artigo 47, da Lei do Bem. Dessa forma, o STF declarou inconstitucional o artigo 47, sob o argumento de que o dispositivo feria normas constitucionais sobre o dever de proteção ao meio ambiente. Revisou-se, assim, a construção feita pela Lei do Bem.

Ocorre que, por meio do instituto de inconstitucionalidade por arrastamento, o STF também invalidou o artigo 48, da referida Lei, e tal decisão conjunta acabou com a suspensão da incidência do PIS/Pasep e do COFINS nas vendas de material reciclável para empresas que apuram o imposto de renda com base no lucro real. Tal decisão conjunta piorou a situação do setor produtivo de materiais recicláveis. Isso porque, conforme será demonstrado, esta vai na contramão das práticas internacionais e de um sistema tributário que beneficia o meio ambiente, além de potencialmente incentivar a informalidade e,



* CD233268077900*

consequentemente, a sonegação tributária nos segmentos de reciclagem, incluindo catadores de materiais recicláveis.

Como bem argumentou o ministro Dias Toffoli em seu voto, para realmente promover um sistema tributário que colabore para um meio ambiente saudável e equilibrado, basta manter o artigo 48 no ordenamento jurídico, lendo-o como uma real isenção da incidência de PIS e Cofins para quem vende produtos oriundos da reciclagem para pessoas jurídicas que estão no regime da não cumulatividade. Nessa hipótese, seria mantida a possibilidade de utilização de créditos de PIS e Cofins pelas pessoas jurídicas do regime de não cumulatividade e estariam isentas de pagamento do tributo as empresas que vendessem produtos oriundos de reciclagem para elas.¹

Promover um meio ambiente equilibrado foi o verdadeiro objetivo do legislador ao criar os artigos 47 e 48, considerados inconstitucionais pelo STF. Declarar a inconstitucionalidade do artigo 47, que impede a utilização de créditos tributários, e a constitucionalidade conforme à Constituição, do artigo 48, entendendo a disposição da lei como verdadeira isenção e não suspensão de incidência, é a maneira mais correta de respeitar a Constituição e o que queria o legislador.

Diante deste cenário, ainda que a discussão no STF não tenha se encerrado, foram apresentados os Projetos de Leis nº 1.800 e nº 4.035/2021, de autoria dos Deputados Domingos Sávio (PL-MG) e Vinícius Carvalho (REPUBLICANOS-SP), respectivamente, com o objetivo de alterar a Lei do Bem. No Senado, também foram apresentadas proposições no mesmo sentido, quais sejam: Projeto de Lei nº 2.522/2022, de iniciativa do Senador Carlos Portinho (PL/RJ), e Projeto de Lei nº 3.701/2023, de iniciativa do Senador Weverton (PDT/MA).

Essa alteração visa não só ratificar a autorização ao creditamento de PIS/Pasep e COFINS quando da aquisição dos materiais recicláveis como, também, determinar a isenção destas contribuições na sua venda. As propostas

1 De acordo com o ministro Dias Toffoli, há entendimento da Coordenação Geral de Tributação da Receita Federal nesse sentido, nas Soluções de Divergência nº 9 e 10 de 14 de dezembro de 2010, que preveem: “não mais se poderá descontar créditos relativos à PIS e Cofins, decorrentes de aquisições de insumos sem o pagamento da citada contribuição, utilizados na produção ou fabricação de produtos destinados à venda, à exceção dos isentos quando a saída é tributada”.



* c d 2 3 3 2 6 8 0 7 7 9 0 0 *

acima não tratam de norma meramente tributária, mas possuem como finalidade principal promover a proteção ao meio ambiente, conferindo condições de competição mais favoráveis às empresas que comercializam resíduos e materiais reciclados, em relação àquelas que realizam atividades extrativistas e consomem os escassos recursos naturais de nosso país.

Em estudo realizado pela consultoria Go Associados, foi identificado um potencial ganho de arrecadação de R\$ 1,1 bilhão, diante dos incentivos de desoneração de PIS/Pasep e COFINS do setor de reciclagem, previstos nos Projetos de Leis, demonstrando que é possível estimular a reciclagem sem comprometer as finanças públicas.

É preciso destacar que a indústria extrativista goza de intenso investimento em tecnologia, a qual permite ceifar os recursos naturais mediante redução de seus custos de produção, propiciando a obtenção de insumos que podem ser vendidos por um preço reduzido, embora tragam em si uma custosa conta para toda a sociedade (desmatamento, poluição, etc).

Além da previsão legal de fomento ao uso de matérias-primas recicláveis, em termos econômicos, destacamos que o setor de reciclagem ainda trabalha em muitos lugares com operação intensa em mão de obra, sendo um importante gerador de emprego e renda para a população mais carente. Adicionalmente, em todo o mundo novas tecnologias estão em desenvolvimento para tornar os processos de reciclagem menos onerosos, porém há processos industriais em que a matéria-prima *in natura* é mais barata que a matéria reciclada, seja pelos tratamentos industriais necessários para recondicionar os resíduos, seja pelo trabalho de separação.

A PNRS também preconiza a implementação de programas de logística reversa por fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Os catadores são atores fundamentais nos programas de logística reversa, que podem ser instituídos de três formas distintas: regulação do poder público, acordos setoriais e termos de compromisso.



* C D 2 3 3 2 6 8 0 7 7 9 0 0 *

Desde 2002 foram estabelecidos sistemas diversos de logística reversa: defensivos agrícolas, seus resíduos e embalagens (2002); óleo lubrificante, contaminado ou usado (2005); pilhas e baterias (2008); pneus inservíveis (2009); embalagens em geral (2015); lâmpadas fluorescentes (2015); eletroeletrônicos e seus componentes (2016); e embalagens de aço (2018).

Grande parte dos programas de logística envolvem os catadores e suas organizações na coleta e processamento dos resíduos, que posteriormente são reutilizados em novos processos de fabricação. Assim, os programas permitem ampliar a possibilidade de inserção mercadológica e de ganho dos catadores. Além disso, alguns dos programas atuam no sentido de contribuir para estruturação das cooperativas, ofertando capacitação, assistência técnica e infraestrutura (predial, maquinários, equipamentos e veículos).

Para ilustrar a importância desses atores no setor, elencamos alguns dados da reciclagem no Brasil que vão muito além dos benefícios ambientais: estima-se a existência de mais de 800 mil catadores de insumos recicláveis no Brasil (MNCR - 2021); aproximadamente 1.996 cooperativas e associações de catadores, em 2022, além de empresas de processamento do material coletado, transporte e tecnologia que também atuam no mercado (Instituto Pragma); aproximadamente R\$ 13,2 bilhões com o comércio de insumos reciclados, em 2021 (GO Associados); 336.313 mil novos postos de trabalho no setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em 2021 (ABRELPE).

Entretanto, mesmo com números tão expressivos, o índice de reciclagem brasileira gira em torno de 4% (ABRELPE), enquanto os índices estrangeiros são muito mais relevantes: Alemanha recicla 56,1% dos resíduos gerados; a Áustria, 53,8%; e a Coreia do Sul, 53,7% (NIMA da PUC-RJ). Entendemos que os índices brasileiros serem tão baixos muito se dão em razão da inexistência de políticas de incentivos, o que afasta o país de diretrizes internacionais, bem como de ingressar na OCDE, interesse este já antigo, mas não correspondido pela Organização.

É, portanto, em virtude das particularidades acima elencadas deste modelo de negócio e em obediência ao texto constitucional de apoio e estímulo ao



* c d 2 3 3 2 6 8 0 7 7 9 0 0 *

cooperativismo e de adequação tributária ao ato cooperativo, que a sistemática tributária deve assegurar uma tributação de apoio e ajustada a esse modelo de negócio. Todavia, na contramão da intenção do legislador constituinte de apoiar e estimular o cooperativismo, a declaração de constitucionalidade do art. 48 da Lei 11.196/05 culminou em efeitos negativos às operações das Cooperativas de Reciclagem, consequentemente em seus cooperados – catadores e catadoras, onerando excessivamente suas despesas com PIS e COFINS.

Importante frisar que, diante dos debates da reforma tributária tramitando no Congresso Nacional, também trabalhamos através da Frente Parlamentar dos Recicladores do Brasil; Frente Parlamentar Ambientalista; Frente Parlamentar em Defesa da Cadeia Produtiva da Reciclagem no Brasil e da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Gerenciamento e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; na busca da adoção de regime tributário favorecido, com a não incidência de IBS e CBS sobre as operações comerciais, industriais e/ou de serviços envolvendo todas as formas de materiais, desperdícios, resíduos, aparas ou insumos destinados à reciclagem ou à logística reversa, assegurando, ainda, o crédito aos seus adquirentes.

Após mobilização do setor e de muita articulação, o texto aprovado na Câmara dos Deputados previu tratamento diferenciado para produtos reciclados, no sentido de conceder crédito presumido para resíduos e demais materiais destinados à reciclagem, reutilização ou logística reversa, de pessoa física, cooperativa ou outra forma de organização popular. Essa decisão não foi suficiente, porém, para garantir condições diferenciadas para o setor de reciclagem em relação às demais indústrias, o que colaboraria para concretizar o mandamento constitucional de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com base no que foi exposto, constata-se que a declaração de constitucionalidade do art. 48, da Lei 11.196/2005, pelo STF, vai na contramão da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e outros dispositivos de proteção ao meio ambiente. Cooperativas e catadores carecem de incentivos fiscais e regulatórios para estimular a recuperação de materiais recicláveis. Em muitos



* C D 2 3 3 2 6 8 0 7 7 9 0 0 *

casos, a carga tributária incidente torna a recuperação de resíduos mais custosa do que a utilização de matérias-primas virgens como insumo da produção.

O presente Projeto de Lei, com certeza, irá potencializar o estímulo à cadeia da reciclagem e o Supremo pode, agora, dar um passo mais largo em busca de uma economia mais verde e equilibrada, o que beneficiará diretamente as gerações presentes e futuras.

Neste sentido, conclamamos os nobres parlamentares a restabelecer o incentivo tributário aos catadores e suas organizações, pois a intervenção do Poder Judiciário, ao reconhecer a constitucionalidade do supracitado artigo 48, acabou por prejudicar aqueles que são economicamente mais vulneráveis, sendo, portanto, indispensável à sobrevivência desse modelo de negócio e à dignidade dos catadores, a manutenção da suspensão das contribuições de PIS e COFINS sobre as vendas de desperdícios, resíduos ou aparas para pessoa jurídica que apure o imposto de renda com base no lucro real.

Quanto aos impactos orçamentários, é imprescindível ressaltar que ainda estão pendentes de julgamento dos embargos de declaração opostos pela Fazenda Nacional no Recurso Extraordinário nº 607109, relativos à pretensão de modulação dos efeitos da decisão que declarou a constitucionalidade dos artigos 47 e 48 da Lei n. 11.196/05. Ou seja, o objetivo da declaração de constitucionalidade do art. 48 era um retorno **para o futuro** ao regime geral do PIS/COFINS. No entanto, o acórdão deixou de modular os seus efeitos temporais, não sendo possível falar em cobrança de tais contribuições até que esteja solucionada tal omissão, sob pena do sacrifício dos relevantes valores da segurança jurídica, do interesse social de excepcional relevo e da proteção da confiança legítima.

Veja que a própria União, por meio da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, reconhece, em sua manifestação no Recurso Extraordinário, o potencial prejuízo a setores mais vulneráveis da população diante da premente incidência de PIS/COFINS no caso de venda de matérias-primas recicláveis para quem apura tais contribuições dentro da não-cumulatividade.



* C D 2 3 3 2 6 8 0 7 7 9 0 0 *

Em 23 de junho de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu retomar do zero, em sessão presencial, o julgamento em que o setor de reciclagem defende manter o benefício fiscal da isenção de PIS e Cofins na venda de reciclados, que vigorou por pouco mais de 15 anos. Todavia, o julgamento ainda segue sem data para acontecer.

Diante de todo exposto, resta mais que claro que a aprovação da matéria não implica aumento ou diminuição da receita, visto que as cobranças das contribuições continuam suspensas, por força da norma.

Entendemos, ademais, que ele não apresenta incompatibilidades ou inadequações financeiras e orçamentárias, pois está em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 –, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Pelas razões expostas, **(i)** somos pela não-implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto às adequações orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nº 1.800 e 4.035, ambos de 2021; do Substitutivo adotado pela Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; **(ii)** no mérito, voto pela aprovação dos Projetos de Lei nº 1.800 e 4.035, ambos de 2021, na forma do Substitutivo aprovado pela CMADS.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.

Deputado THIAGO DE JOALDO
Relator



* C D 2 3 3 2 6 8 0 7 7 9 0 0 *