

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N° 3.600-A/2004

Reducz a zero a alíquota do IPI para os óleos vegetais transesterificados destinados à adição ao diesel mineral.

Autor: Sr. Antonio Carlos Mendes Thame

Relator: Sr. Carlos Souza

Relator Substituto: Sr. Luiz Carlos Hauly

VOTO EM SEPARADO (Do Sr. Pedro Eugênio e outros)

I – RELATÓRIO

A proposta objetiva instituir benefício tributário pelo período de 5 anos, reduzindo a zero a alíquota do IPI incidente sobre os óleos vegetais transesterificados, conhecido como biodiesel, bem como beneficiar com a redução de 50% do imposto sobre a renda da pessoa jurídica que produza, comercialize ou que os misture ao óleo diesel.

Em justificativa, o parlamentar-autor alega que os incentivos fiscais propostos têm por fim viabilizar atividade pioneira, de alcances ecológico e econômico para o País.

II - VOTO

Cabe a Comissão de Finanças e Tributação, além do exame do mérito, examinar o Projeto quanto a compatibilização ou adequação orçamentária e financeira, conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, Inciso X, alínea “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Do ponto de vista da adequação orçamentária e financeira, haverá impacto fiscal. Sob essa, vale salientar que, para o Estado promover, em quaisquer de suas esferas governamentais, a desoneração tributária, deverá observar alguns critérios, tais como: compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo Governo, promover a equalização das rendas entre as regiões, promover a eqüidade, etc. Entretanto, o PL, como apresentado, amplia a renúncia fiscal, diminuindo a principal fonte de receita pública, além de apenas privilegiar determinada categoria econômica, na medida em que não garante a eqüidade tributária e tão pouco promove o desenvolvimento econômico ou social.

Nesse sentido, no ano de 2004, o total dos benefícios oferecidos, em termos percentuais, foi de 31,19% no Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas e 17,22% dos benefícios oferecidos sobre o Imposto de Produtos Industrializados, conforme dados divulgados pela Secretaria da Receita Federal.

Então, na medida em que a Lei proposta implica perda fiscal, o PL n.º 3.600/2004 deveria vir acompanhado de demonstrativo do montante previsto de renúncia fiscal, bem como a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

Além disso, deveria demonstrar que a renúncia fiscal está em consonância com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e não afetará as metas fiscais. Caso as metas fiscais sejam afetadas pela renúncia, o PL deveria estar acompanhado de medidas de compensação, como disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

É importante consignar, também, que o governo federal vem procurando incentivar a produção e comercialização do biodiesel, como pode ser comprovado pela edição da Lei n.º 11.097/2005, que dispôs sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, e da Lei n.º 11.116/2005, que dispôs sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o

PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto. Essas medidas demonstram claramente a preocupação em introduzir de forma permanente o biodiesel na matriz energética nacional como combustível renovável, bem como incentivar a produção nacional, em especial por meio do apoio à agricultura familiar. Dessa forma, entende-se que já foram tomadas as principais medidas no sentido de apoiar essa política pública inclusive do ponto de vista de incentivos fiscais.

O Relator da proposição na Comissão de Finanças e Tributação justifica que os efeitos da proposição sobre o Orçamento da União são praticamente nulos. De um lado, porque o benefício proposto já se encontra parcialmente abrigado pela legislação em vigor, a qual reduziu a zero a alíquota do IPI aplicável ao biodiesel. De outro lado, no que tange à renúncia fiscal decorrente da redução do IRPJ, observa que o setor de industrialização, comercialização e mistura de biodiesel encontra-se num estágio extremamente incipiente de funcionamento, baseado em experiências com plantas piloto, apresentando, consequentemente, um nível de geração de receitas inexpressivo frente ao volume de arrecadação de IRPJ.

Ainda segundo o relator do PL, no bojo do programa de implementação do biodiesel foi definido que a partir de 2008 tal combustível passaria a ser adicionado ao diesel derivado de petróleo na proporção de 2%, o que demandaria uma produção de 800 milhões de litros já naquele ano. Assim se cumpriria a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao estimar a renúncia de receita do IRPJ nesse contexto de aumento da produção, para o ano de 2006 e os dois seguintes, conforme definido pelo art. 14 de tal Lei.

O Relator apresenta nesse sentido a estimativa de renúncia fiscal (para cumprimento da LRF), sob a perspectiva de uma produção de biodiesel de 300 milhões de litros em 2006, 500 milhões de litros em 2007 e de 800 milhões em 2008, da qual decorreria renúncia de receita do IRPJ no montante de R\$ 5,2 milhões em 2006, R\$ 8,6 milhões em 2007 e R\$ 13,8 milhões em 2008.

Com base nisso, conclui que o impacto da medida não é expressivo, em face do orçamento para 2006, o qual prevê uma arrecadação de R\$ 53,5 bilhões para o IRPJ, e, assim, o PL não prejudicaria a consecução das metas de resultado orçamentário para os próximos três exercícios, mostrando-se adequado e compatível com as normas vigentes na LRF, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

No que tange ao IPI, o substitutivo trouxe alteração do art. 2º, em relação ao texto original que previa a redução da alíquota do imposto a zero, para a instituição da isenção aos óleos destinados à produção de biodiesel. O Relator na Comissão de Finanças e Tributação ressalta, entretanto, que os óleos vegetais já estão sujeitos à alíquota zero na Tabela de Incidência do IPI (TIPI) e que “por estabilidade jurídica” foi proposta a isenção, tendo em vista que esta não pode ser modificada por ato do Poder Executivo, como ocorre no caso da fixação da alíquota zero do imposto.

De fato, o relator tem razão quando afirma que óleos vegetais, para o presente projeto, já estão sujeitos à alíquota zero diante da legislação vigente do imposto.

Considerando-se que o PL não indicou a necessária classificação fiscal do óleo vegetal a que se pretende isentar, vale aqui citar, de forma exemplificativa, que a maioria dos óleos vegetais constantes das posições 15.07 a 15.21 da TIPI, aprovada pelo Decreto nº 4.542, de 26 de dezembro de 2002, já estão sujeitos à alíquota zero, estando os remanescentes fora do campo de incidência do IPI (constam como NT – não tributados, na TIPI).

Desse modo, vê-se que a sujeição à alíquota zero já existe, valendo destacar que se trata de alíquota fixada por lei (denominada alíquota legal), conforme previsto no art. 7º da Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002, valendo para estabelecer tal fixação a tabela constante do Decreto nº 4.070, de 28 de dezembro de 2001.

O entendimento que não pode prevalecer, respeitando-se a posição do nobre parlamentar, refere-se ao fato da pretensão em se implementar o instituto da isenção em lugar da sujeição à alíquota zero, a fim de obter-se “estabilidade jurídica”. Vale ressaltar que,

conforme consta da justificação tanto do texto original do PL quanto do texto do substitutivo, o foco se direciona à desoneração do IPI para os óleos vegetais destinados à produção de biodiesel, e não ao instrumento (alíquota zero ou isenção) de alcance para tal desoneração (isenção condicionada). E, ainda, na legislação vigente, conforme mencionado, a sujeição à alíquota zero do imposto está presente de maneira genérica, isto é, independentemente da destinação que se quer dar aos óleos vegetais aqui objeto de análise, não havendo, assim, “oneração” em relação ao IPI.

Não se pode olvidar que o IPI é um imposto que pode ser utilizado com finalidade extra fiscal, pelo Poder Executivo, isto é, as alíquotas podem ser alteradas “quando se torne necessário atingir os objetivos da política econômica governamental”, conforme dispõe o art. 4º do Decreto-lei nº 1.199, de 27 de dezembro de 1971, tomando-se como fundamento o previsto no § 1º do art. 153 da Constituição Federal.

Assim, percebe-se claramente a desnecessidade de tal dispositivo (art. 2º) no PL em referência, prescindindo-se, dessa maneira, da instituição da isenção e, por muito mais razão da sujeição à alíquota zero, do IPI para óleos vegetais destinados à produção de biodiesel. Valendo, ainda, ressaltar, conforme constatado na justificação do substitutivo, que o produto biodiesel, assim como ocorre quanto aos óleos vegetais que são utilizados em sua produção, também está sujeito à alíquota zero do imposto, conforme o disposto no art. 1º do Decreto nº 5.298, de 6 de dezembro de 2004. O que demonstra que tanto a matéria-prima (óleo vegetal), ora em exame, quanto o produto industrializado (biodiesel) estão, ambos, sujeitos à alíquota zero do IPI, evidenciando, assim, de forma contundente, o tratamento benéfico, já implementado pela legislação do IPI, em relação a tais produtos. Ademais, os combustíveis estão imunes ao IPI, por força do disposto no § 3º do art. 155 da Constituição.

No tocante ao IRPJ, o PL propõe a redução de 50% (cinquenta por cento) da alíquota de tal imposto, incidente sobre o

lucro da exploração das atividades de produção e comercialização em todo o território nacional do referido combustível.

Trata-se de medida semelhante a outras já em vigor atualmente para as regiões de abrangência das extintas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam). Com a diferença de que o PL traz duas novas perspectivas de uso de incentivos com base no IRPJ: a redução do IRPJ, que é calculada sobre o lucro exploração dos empreendimentos dos setores de produção, classificados como prioritários para o desenvolvimento regional – dentre os quais se encontram os de infra-estrutura, da agroindústria, da agricultura irrigada, da indústria extractiva de minerais, da indústria de transformação, da eletro-eletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia – em relação ao biodiesel, o incentivo atingiria, além dos setores de produção, os estabelecimentos de comercialização; o incentivo atual somente atinge regiões de abrangência das extintas Sudene e Sudam – em relação ao biodiesel, passaria atingir todo o território nacional.

O incentivo em favor das regiões das extintas Sudene e Sudam, porém, é parte de medidas destinadas a reduzir as desigualdades regionais, visto que tais regiões (semi-árido do Nordeste e o interior da Amazônia) exibem o menor PIB e renda “per capita” do País.

A oportunidade de instalar empreendimentos beneficiários do novo incentivo em todo o País, além de incrementar a renúncia de receitas do IRPJ, conforme destaca o relator do projeto, vai repercutir no esvaziamento dos investimentos dirigidos para as regiões cobertas pelos incentivos antigos.

Relativamente ao aspecto financeiro da renúncia fiscal, cabe lembrar, ainda, que o art. 159, inciso I, da Magna Carta dispõe que 47% da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados serão distribuídos da seguinte forma: 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, 22,5% ao Fundo de Participação dos

Municípios, e 3,0% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A proposta, caso seja aprovada, afetará a parcela da participação dos Estados e Municípios na receita do IRPJ que é transferida por meio dos fundos de participação. Tais unidades da federação têm reclamado da concentração da tributação nas contribuições não partilhadas e da política de incentivos com base nos tributos partilhados.

As reclamações tem procedência, tendo em vista o impacto negativo nas transferências mencionadas, que atinge principalmente os Estados e Municípios mais pobres, os quais dependem quase exclusivamente dessas transferências, provocando prejuízo aos cidadãos que mais necessitam dos serviços sociais prestados pelo Estado.

Ante o exposto, somos pela inadequação orçamentária e financeira do PL nº 3.600/2004 , bem como do substitutivo a ele apresentado.

Sala da Comissão, em de 2007.

Deputado Pedro Eugênio