

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 182, DE 2004

Acrescenta parágrafo ao art. 13 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para excluir da base de cálculo do ICMS o montante da parcela de consumo de energia elétrica custeado com recursos da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE

Autor: Deputado José Carlos Aleluia

Relator: Deputado Colbert Martins

I - RELATÓRIO

De iniciativa do ilustre Deputado José Carlos Aleluia, a proposição em epígrafe visa acrescentar dispositivo ao art. 13 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com o intuito de excluir da base de cálculo do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) o valor correspondente à parcela de consumo de energia elétrica custeada com recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), para atendimento à subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda, de que trata a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.

Em sua justificativa, o autor informa que o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) autorizou a incidência do ICMS sobre a parcela subvencionada da conta de energia elétrica dos consumidores de baixa renda, o que deverá determinar um aumento médio de 14% nessa despesa. Segundo o Sr. Parlamentar, o acréscimo do imposto representará um

pesado ônus sobre os segmentos mais pobres da população, podendo prejudicar os esforços em prol da universalização do acesso à energia elétrica.

A matéria foi apreciada pela Comissão de Minas e Energia, que se posicionou pela aprovação do projeto nos termos do Parecer Vencedor, relatado pelo Deputado Vítor Penido, rejeitando o parecer contrário do relator originalmente designado, o Deputado Julião Amin.

Cabe-nos proferir o parecer referente à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para verificação prévia da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária, e também para apreciação do mérito.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe-nos, além do exame de mérito, apreciar preliminarmente a compatibilidade e adequação da proposta com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, *h* e 53, 11) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que *"estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira"*, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A proposição em exame tem o cunho de modificar a sistemática de apuração da base de cálculo do ICMS incidente sobre o consumo de energia elétrica, por meio de alteração de dispositivo constante na Lei Complementar nº 87, de 1996, trazendo repercussão orçamentária e financeira que se circunscreve ao âmbito das finanças estaduais.

Como se vê, o projeto não acarreta impacto orçamentário e financeiro na esfera de competência da União. Sob esse prisma, ainda que a matéria produza efeitos sobre as receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, esses por conta da partilha do ICMS, não cabe a esta Comissão opinar sobre sua adequabilidade orçamentária e financeira.

Quanto ao mérito, entendemos que o PLP nº 182/2004 merece ser aprovado, pelos motivos que se seguem.

O consumidor integrante da subclasse residencial baixa renda foi definido pelo art. 1º, § 1º, da Lei nº 10.438, de 2002, como sendo aquele atendido por circuito monofásico, cujo consumo mensal seja inferior a 80 kWh, ou entre 80 e 220 kWh, desde que se observe o máximo regional compreendido nessa faixa e atendidos os demais critérios fixados pela Aneel.

Anteriormente, essa subclasse já existia e a menor tarifa a ela aplicada era coberta pelos demais consumidores das concessionárias, por meio de subsídios cruzados.

Como a definição dada pela Lei nº 10.438, de 2002, elevou consideravelmente o número de consumidores classificados como baixa renda, tornou-se necessária a criação de uma subvenção para cobrir o acréscimo do montante subsidiado, complementando a quantia que já vinha sendo alocada por meio da estrutura tarifária das concessionárias de distribuição de energia elétrica. Para esse fim, a Lei 10.604, de 17 de dezembro de 2002, em seu art. 5º, autorizou a concessão de subvenção econômica para contribuir para a modicidade tarifária da subclasse de consumidores residenciais de baixa renda.

Regulamentando esse dispositivo, o Decreto nº 4.538, de 26 de dezembro de 2002, com a redação dada pelo Decreto nº 5.029, de 31 de março de 2004, estabeleceu que a subvenção seria custeada com recursos financeiros provenientes de adicional de dividendos devidos à União pela Eletrobrás — em razão de leilões de venda de energia elétrica — e com recursos a fundo perdido da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, instituída pelo art. 13 da Lei n.º 10.438, de 2002.

É exatamente sobre essa subvenção que os fiscos estaduais têm buscado obter receitas do ICMS, cobrança, que, a nosso ver, é indevida.

É fato que a regulamentação do fornecimento de energia à subclasse residencial baixa renda obriga a distribuidora a destacar o montante do subsídio nas faturas remetidas ao consumidor, conforme previsto no art. 3º da Resolução ANEEL nº 485, de 29 de agosto de 2002:

“Art. 3º A concessionária ou permissionária deverá discriminar na fatura de energia elétrica de toda a Subclasse Residencial Baixa

Renda o valor, em reais, do desconto referente à aplicação da tarifa social e nominar as isenções de pagamento do encargo de capacidade emergencial, do encargo de aquisição de energia emergencial e da recomposição tarifária extraordinária.”(g.n)

No entanto, não podemos inferir que a subvenção, porque discriminada na conta de energia, passa a compor o valor da operação mercantil entre a distribuidora e o consumidor de baixa renda. O destaque na fatura tem um caráter meramente informativo, não influenciando em nada o montante cobrado do consumidor.

Como a energia elétrica é considerada mercadoria para fins de aplicação do ICMS, o art. 13 da Lei Complementar n.º 87, de 1996, determina que a base de cálculo do imposto sobre o seu fornecimento é unicamente o valor da operação. E, no caso dos consumidores da subclasse residencial baixa renda, esse valor da operação corresponde exclusivamente ao montante cobrado na fatura pela energia consumida, não sendo legítimo cobrar o imposto sobre o subsídio, sobre o “não-preço”.

No caso, podemos até fazer uma analogia com o tratamento fiscal dado aos descontos incondicionais, em contraposição ao dado aos descontos condicionais: atendidos os requisitos legais para se ter direito ao subsídio reservado à subclasse residencial baixa renda, o valor da fatura de energia sofre uma redução que não depende do implemento de qualquer outra condição imposta ao consumidor.

Nesse sentido, não há como interpretar o subsídio como uma espécie, ainda que velada, de desconto condicional, hipótese em que se poderia até cogitar da tributação do ICMS, conforme o art. 13, § 1º, II, “a”, da Lei Complementar nº 87, de 1996:

“Art. 13.

.....
§ 1º Integra a base de cálculo do imposto, inclusive na hipótese do inciso V do caput deste artigo:

I - o montante do próprio imposto, constituindo o respectivo destaque mera indicação para fins de controle;

II - o valor correspondente a:

a) seguros, juros e demais importâncias pagas, recebidas ou debitadas, bem como descontos concedidos sob condição;

b) frete, caso o transporte seja efetuado pelo próprio remetente ou por sua conta e ordem e seja cobrado em separado.

..... ” (g.n.)

A contrário senso do dispositivo legal transcrito, o desconto incondicional não integra a base de cálculo do ICMS. E se o desconto incondicional, que é voluntariamente concedido pelo fornecedor da mercadoria, não compõe a base do ICMS, não faz nenhum sentido tributar o subsídio dos consumidores da subclasse residencial baixa renda, que sequer é voluntário, mas sim decorrente da própria legislação do setor.

Para fins tributários, se a distribuidora de energia é indenizada em momento subsequente, mediante repasse da CDE, como previsto no art. 13, V, da Lei nº 10.438, de 2002, essa receita não tem vinculação direta com a operação tributada pelo ICMS, aquela em que a energia elétrica “circula” entre as instalações da distribuidora e a residência do consumidor.

Nesse sentido, devemos ressaltar que nosso entendimento é de que a expressão “excluir da base de cálculo” não seria a mais apropriada para o texto da Lei Complementar, uma vez que nos parece que a subvenção econômica em pauta verdadeiramente não integra, nem nunca deveria ter integrado, a base de cálculo do ICMS.

Além disso, julgamos que todos os recursos utilizados no custeio da subvenção à subclasse baixa renda — e não apenas os provenientes da CDE — devam ser considerados fora do alcance do imposto estadual em causa.

Sendo assim, optamos pela elaboração do Substitutivo em anexo, de modo a adequar a proposição às considerações apresentadas.

Vale registrar, ainda, que, de acordo com Nota Informativa da ANEEL, datada de junho de 2004, ocorrerá significativo aumento nas faturas de energia elétrica da subclasse baixa renda, na hipótese de se cobrar desses consumidores o valor de ICMS incidente sobre a subvenção econômica de que trata a Lei n.º 10.604, de 2002.

A agência reguladora calcula que, para o caso de um consumo mensal de 50 kWh, por exemplo, o aumento na conta de energia seria de 32%, enquanto que, para o consumo mensal de 30 kWh, esse aumento corresponderia a cerca de 48%.

Sem dúvida, tal impacto teria o efeito de descaracterizar quase que completamente os esforços realizados pelo Congresso e pelo

Governo Federal com o propósito de garantir a esses brasileiros uma tarifa mais compatível com a renda de que dispõem.

Por fim, não podemos deixar de tratar das preocupações do ilustre Deputado Julião Amim, autor do judicioso voto vencido na Comissão de Minas e Energia. De fato, a aprovação do presente PLP pode trazer repercussões negativas para os cofres estaduais e municipais, uma vez que a energia elétrica é uma base tributável da maior importância, especialmente nas regiões menos desenvolvidas.

Todavia, deve ser lembrado que os Estados têm competência para elevar as alíquotas do ICMS, mediante aprovação de lei ordinária estadual. Assim, em caso de redução significativa de receitas, o ente federativo pode elevar as alíquotas internas do imposto sobre a energia ou sobre outros produtos, de forma a compensar as perdas com a aprovação do presente projeto.

Como o ICMS segue o princípio da anterioridade, ou seja, a elevação de alíquotas só produz efeitos no ano seguinte ao da publicação da respectiva lei, estamos propondo no Substitutivo um ajuste nas regras de vigência e eficácia, de modo a permitir que eventual queda de receitas seja imediatamente compensada por uma majoração do tributo, se assim decidirem os representantes das Assembleias Legislativas.

Pelas razões expostas, **voto pela não implicação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 182, de 2004, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma o Substitutivo que segue em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado Colbert Martins
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 182, DE 2004

Altera a legislação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação, acrescentando parágrafo ao art. 13 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º Acrescente-se ao art. 13 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, o seguinte parágrafo:

“Art. 13.
.....

§ 6º Nas operações relativas à energia elétrica, não compõem a base de cálculo do ICMS os recursos utilizados para custear a subvenção econômica destinada à modicidade tarifária dos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda, de que trata o art. 5º da Lei n.º 10.604, de 17 de dezembro de 2002.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado Colbert Martins
Relator