

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 291, de 2006, que *altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para conceder benefício no imposto de renda para empresas que utilizem produtos de plástico biodegradável ou hidrossolúvel.*

RELATOR: Senador **GILBERTO GOELLNER**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), para decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 291, de 2006, de autoria da Senadora SERYS SLHESSARENKO, que *altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para conceder benefício no imposto de renda para empresas que utilizem produtos de plástico biodegradável ou hidrossolúvel.*

A proposição compõe-se de três artigos.

O art. 1º acresce os arts. 13-A e 15-A à Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. O art. 13-A estabelece que as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real poderão deduzir em dobro, para fins de apuração das bases de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), as despesas com bens de plástico que apresentem características de biodegradabilidade ou hidrossolubilidade.

O art. 15-A acrescido autoriza as pessoas jurídicas optantes pelo lucro presumido a abater do imposto devido até 15% (quinze por cento) dos valores gastos com bens de plástico que apresentem características de biodegradabilidade ou hidrossolubilidade.

Ambos os artigos acrescidos remetem ao regulamento a identificação dos bens de plástico aptos a gerar o benefício. Juntamente com seu fornecedor, deverão também ser previamente certificados pela Secretaria da Receita Federal.

Uma vez que a aprovação do PLS implicará renúncia de receitas, o art. 2º relaciona as providências necessárias ao atendimento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O art. 3º estabelece que o benefício fiscal valerá por dez anos contados a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao da conclusão das providências exigidas pela LRF.

A Autora justifica a concessão do benefício fiscal aduzindo ser urgente a intervenção do Estado para fomentar a produção e o consumo de plásticos ecológicos e defender o meio ambiente, nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre proposições pertinentes a tributos.

O PLS nº 291, de 2006, com a ressalva que será feita adiante, é constitucional. Enquadra-se na atribuição que tem o Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre o sistema tributário (art. 48, I, da Constituição Federal – CF), informado, entre outros, pelo IRPJ (art. 153, III, da CF) e pela CSLL (art. 195, I, *c*, da CF).

A matéria de que trata o PLS não figura no rol daquelas cuja iniciativa é privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF). É satisfeita a exigência de lei específica para a concessão de benefício fiscal contida no § 6º do art. 150 da CF.

Contudo, o § 1º do art. 13-A proposto atribui competência a órgão do Poder Executivo. Isso não pode ser objeto de projeto de lei de iniciativa parlamentar, por contrariar o disposto no art. 84, VI, *a*, da CF.

No que se refere à técnica legislativa, é necessário corrigir a ementa, para explicitar que a proposição concede benefício também no âmbito da CSLL.

No mérito, conforme se lê na Justificação, o PLS se propõe a incentivar a indústria a adotar como insumo o plástico com características de biodegradabilidade ou hidrossolubilidade.

Segundo dados do Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE), apenas Alemanha, Áustria e Estados Unidos da América superam o Brasil no que tange ao índice de reciclagem de plásticos. Apesar disso, somente 16,5% dos plásticos rígidos e filme consumidos no País retornam à produção como matéria-prima, o que equivale a aproximadamente 200 mil toneladas por ano. Desse modo, estima-se que cerca de um milhão de toneladas de plástico não passam por processos de reciclagem. Embora muito desse material tenha aplicação em bens de consumo duráveis, é notório que boa parte retorna ao meio ambiente sob a forma de resíduo sólido.

A título de exemplo, o plástico convencional utilizado mais freqüentemente em embalagens, o derivado de petróleo polipropileno, permanece na natureza por duzentos anos até ser totalmente decomposto. Nesse cenário, assumem especial relevância iniciativas de substituição desse tipo de plástico por outros materiais que sejam mais facilmente processados no meio ambiente. Uma importante alternativa é o emprego de plásticos com propriedades de biodegradabilidade e hidrossolubilidade, que são decompostos em prazos variáveis, em torno de apenas um ano.

Desse modo, a proposição em apreço constitui uma admirável tentativa de estimular, mediante a concessão de benefício fiscal, a gradativa substituição, pela indústria, de plásticos derivados de petróleo por outros, biodegradáveis ou hidrossolúveis.

No novel art. 13-A, o benefício permite que as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real dele deduzam em dobro as despesas com a aquisição daquele plástico.

O termo despesa deve ser entendido como custo. Tratando-se de empresa industrial, o gasto com a aquisição do insumo não reduz automaticamente o resultado do exercício em que é incorrido ou pago. Tal gasto está diretamente relacionado com a produção de receita e, de acordo com o princípio da competência dos exercícios, deve permanecer no ativo circulante (estoque) até que a correspondente receita se realize, mediante a venda do bem produzido.

Como ensina José do Nascimento Dias em *Comentários ao Novo Regulamento do Imposto de Renda* (2001, Forense, p. 210), os gastos que são custos (em oposição àqueles que são despesas operacionais) andam sempre juntos com as correspondentes receitas. Enquanto a empresa não reconhece o ganho com a venda de um bem, ela também não pode deduzir os custos que teve na produção desse mesmo bem. O custo acompanhará o bem no estoque até que ele seja vendido.

Sendo a apuração do custo dependente do controle do estoque, vem à berlinda a escrituração do Livro de Registro de Inventário, obrigatório para as pessoas jurídicas tributadas quer pelo lucro real quer pelo lucro presumido. O Livro de Inventário é escriturado com base na contagem física do estoque no fim do período de apuração.

As empresas tributadas com base no lucro real – as grandes empresas – adotam sistema de registro permanente de estoques ou até mesmo contabilidade de custos. Logo, têm condições de, ao final de cada trimestre, apurar o custo do plástico embutido no produto final e deduzi-lo em dobro.

Diversa é a sorte do novo art. 15-A. Ele se dirige a pessoa jurídica tributada com base no lucro presumido. A essa modalidade de apuração do lucro podem aderir empresas com receita bruta até R\$ 48 milhões por ano. Em geral, são empresas médias ou então micro e pequenas empresas cujo ramo de atividade as impede de aderir ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).

O regime do lucro presumido não exige que a pessoa jurídica mantenha escrituração contábil completa, prevista na legislação comercial. Exige, basicamente, a manutenção de Livro Registro de Inventário e de Livro Caixa, em que esteja escriturada toda a movimentação financeira, inclusive bancária. Como o próprio nome diz, o lucro é apurado trimestralmente

mediante a aplicação de um percentual (1,6%, 8%, 16% ou 32%, dependendo do ramo de atividade) sobre a receita bruta.

Essas empresas menores adotam o sistema do inventário periódico. Somente teriam condição de apurar o custo das vendas se, no encerramento de cada trimestre, realizassem a contagem física do estoque então existente e a sua avaliação pelo custo das últimas unidades adquiridas. Esse “balanço” trimestral é impraticável para essas empresas, que só o fazem em 31 de dezembro.

Assim, por exigir sistema de controle de estoque que a maioria das empresas optantes pelo lucro presumido não dispõem, o novel art. 15-A não merece prosperar.

Do ponto de vista jurídico, a conclusão é também pela supressão do art. 15-A. Isso porque ele abriria exceção à vedação de dedução a título de incentivo fiscal do imposto apurado com base no lucro presumido, erigida no art. 10 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

Além disso, de acordo com o § 2º do art. 93 da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2009, que concedam renúncia de receitas devem vigor por, no máximo, cinco anos.

Portanto, apresentamos emenda para que o art. 15-A proposto seja excluído, bem como para que o dispositivo que concede o benefício temporário, que deverá ser de cinco e não de dez anos, não conste do corpo da Lei nº 9.249, de 1995, mas sim da lei extravagante que a presente proposição objetiva.

O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), exige, nas proposições que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da norma no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como o atendimento do disposto na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Além disso, deve também cumprir ao menos uma das exigências por ela postas.

Segundo essas exigências, ou o proponente demonstra que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afeta as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO, ou a proposição deve ser

necessariamente acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo. Nesse último caso, o benefício só pode entrar em vigor quando implementadas tais medidas compensatórias.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do PLS nº 291, de 2006, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CAE

Dê-se à ementa do Projeto a seguinte redação:

Altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para conceder redução da base de cálculo do imposto de renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da pessoa jurídica tributada com base no lucro real que utilize produtos de plástico biodegradável ou hidrossolúvel.

EMENDA Nº – CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto a seguinte redação:

Art. 1º. Durante cinco anos, contados do exercício seguinte ao da publicação desta Lei, para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, poderão ser deduzidas em dobro o valor das despesas com bens de plástico que apresentem características de biodegradabilidade ou hidrossolubilidade, na forma do regulamento.

EMENDA Nº – CAE

Suprima-se o parágrafo único do art. 3º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator