

PARECER N° , DE 2016

SF/16268.30665-00


Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do
Senado nº 311, de 2009, do Senador Fernando Collor,
que *institui o Regime Especial de Tributação para o
Incentivo ao Desenvolvimento e à Produção de
Fontes Alternativas de Energia Elétrica - REINFA e
estabelece medidas de estímulo à produção e ao
consumo de energia limpa.*

Relator: Senador **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 311, de 2009, de autoria do Senador Fernando Collor, nos seus dez artigos, propõe a criação do Regime Especial de Tributação para o Incentivo ao Desenvolvimento e à Produção de Fontes Alternativas de Energia Elétrica (REINFA).

Segundo informa a justificação, a matéria tem como objetivo associar o enorme potencial brasileiro de fontes alternativas por explorar com o premente esforço mundial de combate ao efeito estufa, causado, em boa medida, pela geração de energia por fontes não renováveis.

O esforço brasileiro pelo desenvolvimento intensivo das fontes alternativas tem esbarrado no custo mais alto destas em comparação com as fontes convencionais. Para contornar esse obstáculo, o Senador Fernando Collor propõe reduzir a carga tributária mediante a criação do REINFA, com foco nos seguintes tributos: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Importação, Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Esse Regime Especial objetiva desonerar pessoas jurídicas que exerçam atividades de pesquisa, desenvolvimento e produção de equipamentos utilizados na geração de energia por fontes alternativas específicas, bem como de novas tecnologias de armazenamento e geração de energia de fontes alternativas e de bens de consumo que dela façam uso. O estímulo é direcionado também à produção de veículos tracionados por motor elétrico, híbridos ou não.

A proposição submete-se ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, ao condicionar a eficácia do novo regime à realização do cálculo da estimativa do montante da renúncia de receita decorrente do REINFA.

Pelo lado do uso da energia elétrica, a proposição estabelece que as concessionárias de distribuição de energia elétrica poderão providenciar ligação especial para recarga de baterias dos veículos elétricos, com medidor independente da ligação normal e com aplicação de um redutor de tarifa, quando a recarga se der em horário sem demanda ou com sobra de potência instalada.

A atividade de geração de energia por fontes solar, eólica e marítima poderá ser empreendida por pessoa física ou jurídica, sob o regime de produção independente e de comercialização livre. As empresas distribuidoras priorizarão a compra da energia dessas três fontes a um preço não inferior ao cobrado para fontes convencionais. A compra dessa energia pelo consumidor final estará isenta dos tributos previstos na proposição.

Com a aprovação do Requerimento nº 251, de 2015, a proposição foi desarquivada. Como ela já estava instruída pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), onde recebeu parecer favorável, com cinco emendas, a proposição foi novamente distribuída a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), para apreciação em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

O Regimento Interno do Senado Federal, nos incisos I e IV do art. 99, combinados com o inciso I do art. 91, atribui competência à CAE para

opinar sobre proposições que tratem de tributos e de matérias com relevantes aspectos econômicos e financeiros, como é o caso.

Em relação à iniciativa parlamentar para dispor sobre a matéria, nos termos dos arts. 22, inciso IV, e 24, I, combinados com o art. 48, *caput* e inciso I, todos da Constituição Federal (CF), compete ao Congresso Nacional dispor sobre energia e sistema tributário.

A criação de benefícios fiscais no âmbito do Imposto de Importação (II), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), encontra fundamento constitucional nos arts. 153, incisos I e IV; 195, inciso I, *b*; e 239 da Lei Maior, que fixa a competência da União para legislar sobre os referidos tributos.

Importante, também, consignar o atendimento, pelo PLS nº 311, de 2009, da exigência de lei específica para a concessão de benefício fiscal presente no § 6º do art. 150 da CF.

Além disso, a matéria não está inscrita entre aquelas que ensejariam vício de iniciativa. Portanto, a proposição é constitucional. Também não vislumbramos óbices quanto à técnica legislativa.

Consignamos, ainda, que, com os cuidados veiculados pelo art. 6º e parágrafo único do art. 7º, o PLS atende às determinações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). No mérito, louvamos a iniciativa do Senador Fernando Collor, pois os incentivos tributários e não tributários às fontes alternativas, preconizados no PLS, são de alta relevância para manter a participação de fontes renováveis na matriz de energia primária do Brasil e até mesmo para expandi-la. Nossa País é um dos líderes mundiais na utilização de fontes renováveis e precisamos continuar sustentando essa posição, pois ela se reflete em benefícios para o povo brasileiro e para a preservação do meio ambiente.

Cabe destacar a consistente análise empreendida na CI quanto aos aspectos tributários do PLS. As Emendas nºs 2, 3 e 4-CI, incluídas no Parecer dessa Comissão, contribuem para aprimorar o conteúdo da matéria, ainda que



SF/16268.30665-00

sejam necessários mais alguns aperfeiçoamentos. Efetivamente, em relação à Emenda nº 2-CI, propõe-se aprimorar a redação do dispositivo, além de inseri-lo no art. 3º do PLS na forma de parágrafo, em vez de inciso.

No caso da Emenda nº 3-CI, acreditamos que a inserção do § 8º no art. 3º do PLS é injurídica em virtude do que dispõe o art. 17 da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, transscrito no próprio parecer da CI, que já autoriza, nas vendas efetuadas com suspensão, isenção, alíquota zero ou não incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins, a manutenção, pelo vendedor, dos créditos vinculados a essas operações.

A Emenda nº 4-CI é meritória, mas carece de maior precisão para que se evitem disputas no futuro. Alteramos sua redação para indicar que o índice mínimo de sessenta por cento de nacionalização dos equipamentos aplica-se àqueles enunciados no inciso I do art. 2º do PLS.

Há que se destacar também a Emenda nº 1-CI, que propõe a inclusão da biomassa, das pequenas centrais hidroelétricas e das térmicas a biogás entre as fontes que alavancarão benefícios tributários. Essa modificação torna o inciso II da proposição alinhado com os benefícios não tributários existentes na legislação, particularmente, para as fontes beneficiárias do Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA). Entretanto, no aspecto não tributário, ainda vemos oportunidade para aprimoramento da proposição. Ponderamos ainda que é desnecessário explicitar a fonte térmica a biogás, porque ela é parte da fonte a biomassa. Assim, sugerimos aperfeiçoamento para que pudesse abranger, por completo, a geração de energia elétrica por fonte à biomassa.

Acerca da possibilidade de ligação especial para recarga das baterias de veículos elétricos, com medidor, recomendo a supressão por entender que não existe óbice normativo ou legal para que concessionárias e permissionárias de distribuição de energia realizem tal atividade. No entanto, deverá ser por critérios econômicos sob a pena de transferência do custo de instalação ser repassado para a tarifa do consumidor.

Quanto à obrigatoriedade constante no art. 8º do projeto de lei, que determina a contratação prioritária das fontes alternativas de energia, deve-se compreender que causará aumento da tarifa de energia elétrica. Os mecanismos

 SF/16268.30665-00

aqui sugeridos e aqueles já existentes, como o art. 10 da Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, que possibilitam a contratação a uma tarifa diferenciada para fontes alternativas, no âmbito da geração distribuída, são deveras suficientes para incentivar a ampliação sustentável da participação as fontes alternativas. A inovação por ele proposto poderá simplesmente onerar ainda mais o consumidor e, em face disso, sugerimos sua exclusão.

A inserção das demais fontes alternativas no rol de empreendimentos que podem estar no Mecanismo de Realocação de Energia (MRE), estabelecido originalmente para atenuar o risco hidrológico na geração hidrelétrica, não é oportuna, no momento. Para que isso ocorra, é necessário, primeiramente, avaliar o efetivo impacto que a energia eólica teria nesse mecanismo, o que passa por recalcular as garantias físicas das usinas eólicas. Entretanto, esse procedimento poderia gerar redução nessas garantias físicas, o que prejudicaria a fonte eólica. Em face disso, recomendamos a rejeição da Emenda nº 5-CI.

Não obstante, sugiro adequações ao PLS nº 311, de 2009, que considero importantes.

A possibilidade de que as empresas aderentes ao REINFA sejam beneficiadas com condições especiais de financiamento e prioridade junto a entidades oficiais de fomento, conforme art. 6º, pode ensejar constitucionalidade por vício de iniciativa, uma vez que se trata de atribuição da lei de diretrizes orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo, que deve estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Recentemente foram concedidos benefícios fiscais para a indústria automotiva pelo Poder Executivo. Trata-se da Resolução nº 97, de 26 de outubro de 2015, da Câmara de Comércio Exterior, que estabeleceu alíquota entre zero e sete por cento de IPI para automóveis com motor elétrico. Além, está para ser avaliado por essa comissão o PLS nº 174, de 2014, que estabelece incentivos para a fabricação de automóveis elétricos ou híbridos a etanol. Por isso, recomendamos a supressão do inciso III do art. 2º e a adequação do § 1º do art. 3º.

Finalmente, sugerimos substituir os termos energia limpa e fonte de energia marítima, respectivamente, por energia alternativa e fonte de energia

maremotriz. Conquanto as expressões originais não estejam incorretas, devem-se preferir as formas já consagradas no jargão técnico do setor elétrico.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 311, de 2009, com acatamento das Emendas nº 1-CI, nº 2-CI, nº 3-CI e nº 4-CI, conforme alterações supramencionadas, tudo na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA N° 1 - CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 311, DE 2009

Institui o Regime Especial de Tributação para o Incentivo ao Desenvolvimento e à Produção de Fontes Alternativas de Energia Elétrica – REINFA e estabelece medidas de estímulo à produção e ao consumo de energia alternativa.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Regime Especial de Tributação para o Incentivo ao Desenvolvimento e à Produção de Fontes Alternativas de Energia Elétrica (REINFA), nos termos desta Lei.

§ 1º O Poder Executivo disciplinará, em regulamento, as condições necessárias para a habilitação ao REINFA.

SF/16268.306665-00


§ 2º A adesão da pessoa jurídica ao REINFA não a exclui de outros incentivos fiscais.

Art. 2º É beneficiária do REINFA a pessoa jurídica que exerce pelo menos uma das seguintes atividades:

I – pesquisa, desenvolvimento e produção de equipamentos utilizados na geração de energia com base em fonte eólica, solar, maremotriz e biomassa, bem como de novas tecnologias ou materiais de armazenamento de energia; e

II – geração de energia elétrica por pequenas centrais hidroelétricas ou por fonte eólica, solar, maremotriz e biomassa;

Parágrafo único. É vedada a adesão ao REINFA de pessoa jurídica optante do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 3º As pessoas jurídicas habilitadas ao REINFA ficam isentas das seguintes contribuições e impostos:

I – Contribuição para o PIS/PASEP e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a sua receita bruta;

II – Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e Cofins-Importação incidentes sobre os bens, sem similar nacional, e serviços necessários às atividades previstas no art. 2º desta Lei, quando importados diretamente pela beneficiária do REINFA; e

III – Imposto de Importação (II) incidente sobre os bens, sem similar nacional, necessários às atividades previstas no art. 2º desta Lei, quando importados diretamente pela beneficiária do REINFA.

SF/16268.30665-00


§ 1º Ficam isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) os bens necessários às atividades previstas no art. 2º desta Lei, quando adquiridos por pessoa jurídica habilitada ao REINFA.

§ 2º Fica isenta da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins a receita bruta da venda, no mercado interno, de bens utilizados nas atividades previstas no art. 2º desta Lei, quando adquiridos diretamente por pessoa jurídica habilitada ao REINFA.

§ 3º Nas notas fiscais relativas à venda de que trata o § 2º deste artigo, deverá constar a expressão "Venda efetuada com isenção da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins", com a especificação do dispositivo legal correspondente.

§ 4º Os bens e serviços beneficiados pelas isenções referidas neste artigo serão relacionados em regulamento.

§ 5º As isenções referidas neste artigo não se aplicam às atividades da pessoa jurídica habilitada ao REINFA não compreendidas no art. 2º desta Lei.

§ 6º A transferência de propriedade ou a cessão de uso dos bens indicados nos incisos II e III, nos §§ 1º e § 2º deste artigo, a qualquer título, obriga ao prévio pagamento das contribuições e impostos isentos, salvo se for realizada:

I – por pessoa ou entidade que goze de igual tratamento tributário, mediante prévia decisão da autoridade administrativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II – após o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contado da data da aquisição, no mercado interno, do fato gerador ou do registro da Declaração de Importação, conforme o caso.

§ 7º As isenções previstas nos incisos II e III, nos §§ 1º e § 2º deste artigo ficam vinculadas à destinação dos bens e ficarão condicionadas à comprovação posterior do seu efetivo emprego nas finalidades que motivaram a concessão do benefício.

Art. 4º A adesão ao REINFA fica condicionada à regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos tributos e às contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, assim como ao cumprimento de índice mínimo de 60% (sessenta por cento) de nacionalização dos equipamentos enunciados no inciso I do art. 2º desta Lei, conforme regras a serem estabelecidas pelo Poder Executivo.

Art. 5º A pessoa jurídica beneficiária do REINFA terá a adesão cancelada:

I – a pedido;

II – sempre que se apure que deixou de satisfazer as condições ou de cumprir os requisitos para a adesão; e

III – por falsa informação.

§ 1º Na ocorrência do cancelamento da adesão ao REINFA por falsa informação, a pessoa jurídica excluída fica obrigada ao recolhimento de todas as contribuições e impostos não pagos a título de incentivo de que trata esta Lei, além de multa e juros moratórios, na forma da lei, independentemente de outras cominações legais.

§ 2º Na hipótese de não ser efetuado o recolhimento na forma do § 1º deste artigo, caberá lançamento de ofício, com aplicação de juros e da multa de que trata o *caput* do art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

§ 3º Nas hipóteses de que tratam os incisos II e III deste artigo, a pessoa jurídica excluída do REINFA somente poderá efetuar nova adesão após o decurso do prazo de dois anos, contado da data do cancelamento.

Art. 6º O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 5º, II, 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia de receita decorrente do disposto nesta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, o qual acompanhará o projeto de lei orçamentária, cuja apresentação se der depois de decorridos sessenta dias da publicação desta Lei,

SF/16268.30665-00

bem como incluirá a renúncia mencionada nas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. O regime de que trata esta Lei só produzirá efeitos no exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto no art. 6º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator