

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 415, de 2012, do Senador Eduardo Amorim, que *concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente nas operações com automóveis movidos a energia elétrica.*

Relator: Senador **PAULO ROCHA**

Relator Ad Hoc: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem para análise da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, de acordo com art. 90, combinado com o art. 102-A, ambos do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 415, de 2012, do Ilustre Senador Eduardo Amorim. A proposição em tela será doravante tratada, neste parecer, apenas como PLS.

O PLS é constituído por três artigos: o art. 1º isenta do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) as operações com automóveis elétricos cujo motor seja acionado, exclusivamente, pela energia fornecida por baterias recarregáveis na rede elétrica; já o art. 2º assegura a manutenção do crédito do IPI relativo às matérias-primas, produtos intermediários, embalagens e do imposto pago no desembarque aduaneiro dos automóveis elétricos provenientes de países integrantes do Mercosul; por fim, o art. 3º determina que a vigência da Lei ocorrerá a partir de sua publicação.

O PLS foi apreciado e aprovado juntamente com uma emenda modificativa na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Após a presente manifestação desta Comissão, o PLS será encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos, na qual será apreciado em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

O PLS, por estabelecer incentivos fiscais para a produção de carros elétricos, que não emitem gases de efeito estufa (GEE) na sua operação, é meritório e extremamente oportuno neste momento em que o mundo se articula para enfrentar o aquecimento global.

Em 22 de abril de 2016, a Senhora Presidenta da República assinou, na sede das Nações Unidas, o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). O Acordo, fruto de intensas negociações internacionais, foi concluído na Conferência do Clima de Paris (COP-21), ocorrida em dezembro de 2015. O objetivo central do Acordo é manter o aquecimento global “muito abaixo de 2º C”, realizando ainda “esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5º C acima dos níveis pré-industriais”¹. Para alcançar tais metas, os países

¹ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cop21/>. Acesso em 30 de junho de 2016.

signatários assumiram o compromisso de diminuir suas emissões de GEE nas próximas décadas.

O Brasil pretende comprometer-se a reduzir, em 2025, as emissões de GEE em 37% abaixo dos níveis de 2005 e indica, para 2030, uma redução adicional dessas emissões em 43% abaixo dos níveis de 2005². É uma meta ambiciosa para um país cuja população, PIB e renda *per capita* estão em crescimento.

Para alcançar os resultados almejados, o Brasil precisará reduzir as emissões do setor de transporte, pois esse segmento, em 2012, utilizou 42,2% do total de combustíveis fósseis consumidos no País, e sabe-se que a queima desses combustíveis é a segunda maior fonte de emissões de GEE no Brasil, ficando atrás somente da mudança de uso da terra³.

O mais preocupante, contudo, é que no setor de transporte, com destaque para o rodoviário, tem se verificado as maiores taxas de crescimento do consumo de energia nos últimos anos, e isso se reflete no aumento das emissões de GEE. De fato, se compararmos as emissões do setor de transporte nos anos de 2014 e 2005, ano base para o compromisso brasileiro no Acordo de Paris, verificaremos que as emissões de GEE saltaram de 141 milhões para 220,5 milhões de toneladas⁴. Trata-se de um acréscimo de 56% em apenas dez anos, tendência que, evidentemente, vai na direção oposta dos objetivos brasileiros.

² Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf. Acesso em 30 de junho de 2016.

³ Disponível em: https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/arquivos.gvces.com.br/arquivos_gvces/arquivos/304/SEEG_Energia.pdf. Acesso em 30 de junho de 2016.

⁴ Disponível em: <http://plataforma.seeg.eco.br/sankey#>. Acesso em 30 de junho de 2016.

No setor de transporte, os automóveis e veículos comerciais leves respondem por cerca de um terço das emissões de GEE. Como a frota

automobilística deve permanecer em expansão no futuro, o Brasil precisará adotar novas tecnologias de motorização, mais limpas e eficientes que as atuais, para evitar o contínuo aumento dessas emissões. Nesse contexto, os automóveis elétricos constituem uma alternativa em rápida consolidação. Entretanto, esses veículos ainda são caros quando comparados com os carros equipados com motores de combustão interna. Para que eles sejam introduzidos no mercado, é usual que os governos concedam generosos incentivos econômicos. É uma forma de valorar as vantagens ambientais dos automóveis elétricos frente àqueles que consomem combustíveis fósseis.

O PLS propõe estratégia semelhante para a introdução de automóveis elétricos no Brasil: a isenção do IPI. Muito embora concordemos com a ideia de incentivos governamentais para esses automóveis, vislumbramos dois aspectos negativos na isenção do imposto: i) a perda de arrecadação de estados e municípios e ii) a possibilidade de que os fabricantes não repassem para o preço ao consumidor a totalidade da isenção tributária.

Segundo o relatório Contas do Governo da República, Exercício de 2013, publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), os diversos programas de desoneração do IPI e do Imposto sobre a Renda (IR) criados pelo Governo Federal resultaram em perda de arrecadação de estados e municípios, via diminuição dos repasses nos fundos de participação, de R\$ 241,5 bilhões entre 2008 e 2013. Preocupa-nos impor uma perda adicional a esses entes federados, já tão depauperados, mesmo que seja proveniente da renda de uma atividade ainda a ser iniciada.

Da mesma forma, preocupa-nos que a renúncia fiscal do IPI não reverta integralmente em prol dos consumidores, isto é, que os fabricantes retenham parte significativa dos valores do IPI que deixaram de recolher e não reduzam os preços dos veículos, frustrando, assim, o propósito do legislador.

Para contornar os problemas apontados, sugerimos alterar o PLS, na forma de um substitutivo, estabelecendo que:

i) o consumidor se creditará, perante à União, de um bônus no valor igual à parcela que cabe ao ente federal relativamente ao IPI recolhido nas operações com os automóveis elétricos;

ii) o valor do bônus será limitado a um teto, para evitar que esse benefício se estenda mais intensamente aos contribuintes de maior poder aquisitivo;

iii) o bônus será devolvido ao consumidor como ressarcimento ou poderá ser utilizado como desconto em impostos federais a pagar;

iv) havendo dívida do consumidor com a União, o bônus será obrigatoriamente utilizado para pagá-la;

v) haverá *vacatio legis* de noventa dias, para que a Receita Federal detalhe os procedimentos necessários ao cumprimento dos ditames da nova Lei; e

vi) a renúncia terá validade fixada em cinco anos, em respeito à legislação orçamentária.

Diante do substitutivo ora proposto, a emenda anteriormente apresentada na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul perde sua razão de ser, ficando prejudicada.

III – ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A citada Emenda Substitutiva concede bônus aos consumidores finais de automóveis de passageiros novos equipados com motores acionados,

exclusivamente, a energia fornecida por baterias recarregáveis na rede elétrica, no valor igual à parcela que cabe à União do Imposto sobre Produtos

Industrializados (IPI) recolhido nas operações com esses veículos, nos termos de seu art. 1.º, a saber:

“Nas operações com automóveis novos, classificados na posição 87.03 da Tabela de Incidência sobre Produtos Industrializados (TIPPI), aprovada pelo Decreto n.º 7.660, de 23 de dezembro de 2011, equipados com motor acionado, exclusivamente, a energia fornecida por baterias recarregáveis na energia elétrica, os consumidores finais farão jus a um bônus com valor igual à parcela que cabe à União do IPI recolhido na operação, limitado ao valor máximo de R\$ 20.00,00 (vinte mil reais).”

Deve-se atentar para o fato de que o art. 159 da Constituição Federal determina que 59% do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados sejam repassados aos Estados e Municípios. Como a Emenda Substitutiva determina que o valor do bônus seja limitado à parcela deste imposto que cabe à União, apenas 41% do valor recolhido a título de IPI será bonificado aos consumidores finais.

Para calcularmos o impacto orçamentário-financeiro do PLS 415/2012, na forma da Emenda Substitutiva, devemos conhecer o montante arrecadado com a incidência do imposto sobre a importação de veículos elétricos, vez que o Brasil ainda não fabrica tais automóveis.

Segundo dados colhidos no Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Alice Web), mantido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, nos últimos nove meses, quando começou a vigorar a redução da alíquota do Imposto de Importação de veículos elétricos para 0%, o número de unidades importadas alcançou 15 automóveis, o que nos permite projetar para 2016 a importação de 20 unidades.

Em pesquisa nos sites especializados em automóveis, constatamos que as importações consistem basicamente no automóvel BMW i3, com valor de venda em torno de R\$ 200.000, dos quais R\$ 40.000,00 referem-se ao Imposto sobre Produtos Industrializados.

Conforme descrito anteriormente, apenas a parcela do IPI destinada à União será revertida ao consumidor final em forma de bônus, ou seja, 41%

do valor, o que nos dá R\$ 16.400,00 por veículo – total de R\$ 328.000 anuais (20 veículos).

Partindo da hipótese de que a Emenda Substitutiva entre em vigor em outubro, podemos estimar a renúncia de receita, para o exercício de 2016, em R\$ 82.000 - (R\$ 328.000/12) x 3.

Para os anos de 2017 e 2018, temos que considerar o impacto da elevação do câmbio sobre o preço do veículo importado. Segundo o último Relatório de Mercado Focus (12/05/2016), espera-se uma elevação do câmbio entre 2016 e 2017 da ordem de 6%. Sendo assim, podemos estimar a elevação do preço do automóvel importado na mesma proporção, o que acarretaria um valor de R\$ 17.384,00 referente ao bônus a ser concedido ao consumidor por automóvel, ou seja, R\$ 347.680 para 2017.

Assumindo a mesma elevação cambial entre os anos de 2017 e 2018 (6%), o valor da renúncia para 2018 alcançaria R\$ 368.540.

Tendo em vista o ínfimo valor da renúncia de receita frente ao Orçamento da União, qualquer sugestão racional de elevação de alíquotas de tributos vigentes com o intuito de compensar a estimada renúncia ultrapassaria em muito o valor a ser compensado. Portanto, acreditamos que a compensação deva se dar por meio de redução de despesa orçamentária no mesmo montante.

IV – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 415, de 2012, na forma de substitutivo apresentado a seguir, e pela prejudicialidade da Emenda, sem número, da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

EMENDA N° 1 – CMA (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI DO SENADO N° 415, DE 2012**

Concede bônus aos consumidores finais de automóveis de passageiros novos equipados com motor acionado, exclusivamente, a energia fornecida por baterias recarregáveis na rede elétrica, no valor igual à parcela que cabe à União do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) recolhido nas operações com esses veículos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Nas operações com automóveis novos, classificados na posição 87.03 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, equipados com motor acionado, exclusivamente, a energia fornecida por baterias recarregáveis na rede elétrica, os consumidores finais farão jus a um bônus com valor igual à parcela que cabe à União do IPI recolhido na operação, limitado ao valor máximo de R\$ 20.000 (vinte mil reais).

Art. 2º O bônus de que trata o art. 1º desta Lei:

I – será resarcido pela União até o final do ano calendário subsequente à aquisição do veículo; ou

II – poderá ser utilizado pelo consumidor final na compensação de impostos federais, sem prejuízo de valores, quando houver, a serem

repassados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Art. 3º Caso o consumidor final possua débito inscrito na Dívida Ativa da União, o bônus de que trata o art. 1º desta Lei será obrigatoriamente utilizado para pagamento da dívida.

Parágrafo único. Se o valor do bônus de que trata o art. 1º desta Lei superar o da dívida, aplicar-se-á ao saldo o disposto nos incisos do *caput* do art. 2º desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial e vigerá por cinco anos.

Sala da Comissão, em 18 de outubro de 2016.

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Paulo Rocha, Relator

Senador Jorge Viana, Relator Ad Hoc