

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 147, de 2014, do Senador Alfredo Nascimento que *altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para conceder benefício fiscal, relativo ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, para empresas que tenham adquirido produtos reciclados ou recicláveis destinados à inserção na cadeia produtiva.*

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 147, de 2014, do Senador Alfredo Nascimento.

A iniciativa visa a conceder benefícios tributários relativos ao Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para os contribuintes que utilizem produtos reciclados em sua linha de produção.

Nos termos do projeto, para as sociedades empresárias que apuram os tributos devidos com base no Lucro Real, poderão ser deduzidos em dobro os custos com bens reciclados ou recicláveis que tenham sido adquiridos para inserção na cadeia produtiva como insumo (art. 1º do PLS). No entanto, as deduções não poderão reduzir o valor devido do IRPJ e da CSLL em mais de 4%, nem poderão ser abatidas da alíquota adicional do IRPJ (§§ 1º e 2º do art. 1º do PLS).

De acordo com o PLS (§ 3º do art. 1º), caberá ao regulamento estabelecer as regras relativas ao aproveitamento do benefício fiscal e à identificação dos produtos reciclados ou recicláveis que poderão ter seu custo deduzido.

Por fim, como regra de vigência, o PLS estabelece o início de produção de seus efeitos com a publicação da lei (art. 2º).

Em sua justificação, o autor destacou que a proposta está em consonância com os princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, definidos na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, em particular com o disposto no inciso VIII do art. 6º dessa norma, que consiste no reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.

Não foram oferecidas, no prazo regimental, emendas ao PLS. Após o exame deste Colegiado, a matéria será apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar o mérito das matérias relativas à proteção do meio ambiente.

Não constatamos vícios de competência nem de iniciativa na proposição. A matéria apresentada refere-se à concessão de benefícios fiscais relativos a tributos federais, cuja competência para disciplinar é da União, a teor dos arts. 149 e 153, inciso III, da Constituição Federal (CF). Desse modo, lei federal pode regular o assunto.

No concernente à iniciativa, o objeto da proposta não se encontra entre aqueles reservados (arts. 61, § 1º, e 165 da CF), de maneira que qualquer membro do Congresso Nacional pode apresentar proposição legislativa referente ao tema.

Entretanto, o projeto não atende aos mandamentos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 2000, que regula o mecanismo da renúncia de receita pública.

De acordo com o artigo 14 da LRF, a renúncia fiscal deverá estar acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois exercícios seguintes. Além disso, deverá ser demonstrado que a renúncia de receita foi considerada na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, sendo com ela compatível, e que não afetará as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Alternativamente, a LRF determina que a renúncia de receita seja compensada, indicando quais medidas serão adotadas.

Nenhuma dessas condicionantes é observada e cumprida no projeto.

Em relação ao mérito, o PLS propõe que os custos de produtos reciclados ou recicláveis sejam abatidos do IRPJ e da CSLL devidos. Contudo, não há definição do que seja um produto reciclado ou reciclável. A proposição falha gravemente neste ponto, pois, ou um produto com índice de reciclagem ínfimo pode estar incluído no rol que confere o direito ao benefício, ou corre-se o risco de o Poder Executivo fixar um percentual elevadíssimo de reciclagem para que o produto possa contar com o benefício fiscal, o que invalidaria o objetivo pretendido pelo legislador. A definição dos produtos deve ser fixada em lei, pois a tarefa do Poder Legislativo é definir e delimitar o alcance dos benefícios fiscais, conforme previsto no art. 150, § 6º, da CF.

Além do mais, produtos distintos geram resíduos diferentes, cujas reciclagens envolvem processos diversos. Em outras palavras, em razão da indefinição no PLS nº 147, de 2014, dos beneficiários do incentivo econômico, corre-se o risco de se incentivar quem não precisa de semelhante estímulo.

Atualmente o custo de aquisição dos insumos já é dedutível da base de cálculo do IPRJ e da CSLL, em relação às pessoas jurídicas que apuram os tributos com base no Lucro Real. Caso o projeto seja aprovado, o custo será dedutível em dobro. No entanto, o PLS prevê o limite de 4% do IRPJ e da CSLL devidos como teto para redução, o que limita efetivamente

a apenas 0,6% do lucro (4% de 15%) relativo ao IRPJ e para a CSLL o limite é de 0,36% (4% de 9%).

O limite de 4% de aproveitamento sobre os tributos devidos pode, assim, não gerar o efeito pretendido. Para os insumos reciclados que compoñham grande parte do produto fabricado, o teto dedutível será facilmente alcançado, de modo que os contribuintes não poderão utilizar o excedente. Não foi realizado um estudo para analisar as diversas cadeias produtivas e determinar qual percentual garantiria efetividade ao projeto de lei, sem afetar excessivamente a arrecadação federal.

É importante destacar, ainda, que a mudança proposta terá alcance bem reduzido, na medida em que somente as empresas optantes pelo Lucro Real – 4,8% do total de empresas contribuintes – reduzirão as despesas da base tributável do IRPJ. As empresas optantes pelo Lucro Presumido, assim como as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, no Simples Nacional, não teriam os benefícios.

Não se pode esquecer que a medida comprometerá a receita estadual, pois parte da arrecadação do Imposto sobre a Renda compõe os fundos de participação dos Estados e dos Municípios. Neste momento de crise financeira, qualquer redução orçamentária é inoportuna.

Analisando os aspectos ambientais, a proposição também apresenta fragilidade. Assume a premissa de que o nível inadequado de reciclagem no País decorre da falta de demanda por produtos reciclados. Assim, estimular a reciclagem, por meio de um benefício tributário, teria o condão de fomentar essa atividade ao ponto de torná-la atraente para os agentes econômicos. Na realidade, o principal entrave da indústria de reciclagem são os custos do processo, desde os inerentes à coleta seletiva dos produtos a serem reciclados, ao próprio investimento energético do processo de transformação – o que não é atacado pela proposta.

Além disso, segundo o art. 9º da Lei nº 12.305, de 2010, na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Atuar no início do ciclo de vida dos produtos que um dia se tornarão resíduos é bem mais eficaz que atuar nas etapas finais do processo.

O benefício tributário não estimula a não geração e a redução de resíduos; antes, as incentiva por meio de recompensa financeira.

III – VOTO

Por todos os motivos expostos, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 147, de 2014.

Sala da Comissão, em 05 de abril de 2016

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Flexa Ribeiro, Relator