

PARECER N° , DE 2016

SF/16041.30548-00

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 167, de 2013, do Senador Wilder Moraes, que *reduz alíquotas de tributos incidentes em painéis fotovoltaicos e similares.*

Relator: Senador **HÉLIO JOSÉ**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para apreciação em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 167, de 2013, que isenta painéis fotovoltaicos e similares dos seguintes tributos: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Imposto sobre a Importação. O benefício tributário alcança exclusivamente os produtos classificados na posição 8541.40 da Tabela de Incidência do IPI (TIPI).

O PLS nº 167, de 2013, é composto de cinco artigos. O primeiro trata da isenção de IPI; o segundo aborda a isenção da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins; e o terceiro envolve a isenção do Imposto sobre a Importação, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação. Já o quarto estabelece que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro será elaborada ou homologada por órgão competente da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo. Por fim, o quinto artigo determina que a lei entre em vigor na data de sua publicação e que produza efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.


SF/16041.30548-00

A proposição em análise também foi distribuída à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), onde foi aprovada com a Emenda nº 1 – CI, que altera os arts. 4º e 5º do PLS nº 167, de 2013. A primeira modificação estabelece que o Poder Executivo, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, estimará o montante de renúncia fiscal e o incluirá no demonstrativo do projeto de lei orçamentária. Já a segunda prevê que a lei entre em vigor na data de sua publicação e que produza efeitos a partir do primeiro dia do exercício subsequente àquele em que for implantado o disposto no art. 4º. Esses ajustes visam a permitir a realização de cálculos atualizados das estimativas de renúncia de receita que atendam ao art. 108 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2015), uma vez que a estimativa de renúncia, solicitada ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda pelo relator da matéria na CI, Senador BLAIRO MAGGI, já se encontra defasada.

Não foram apresentadas outras emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre proposições que versem, dentre outros temas, sobre “tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico” (inciso IV).

Segundo a Justificação do PLS nº 167, de 2013, os incentivos tributários propostos visam reduzir a carga tributária incidente sobre componentes de sistemas fotovoltaicos e promover o uso de energias renováveis, facilitando o desenvolvimento sustentável do suprimento de energia a partir de fonte solar. Também objetiva promover as tecnologias de produção de calor e frio a partir de fontes renováveis e incentivar esse mercado por meio da redução de custos decorrente do aumento da escala.

Com relação à constitucionalidade do PLS, destacamos que a matéria em exame coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo (art. 61, *caput*, da CF), quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre o tema (arts. 24, inciso



SF/16041.30548-00

I; 48, *caput* e inciso I; 153, I e IV; 195, I, “b”, e IV da CF). A tramitação do projeto observou o RISF.

No tocante à juridicidade, a proposição se afigura correta. O meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado. A matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico. O PLS também possui o atributo da generalidade, aplicando-se a todas as situações de fato que se insiram na hipótese legal. Finalmente, revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

No que concerne à adequação orçamentário-financeira, o PLS nº 167, de 2013, por não prever prazo para as desonerações propostas, infringe o § 4º do art. 114 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências”. Segundo esse dispositivo, “os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos”. A Emenda nº 1 – CI não sana esse vício.

Realmente, qualquer subsídio, como as desonerações propostas, deve ter prazo de validade; não pode figurar como um direito eterno, inclusive porque a sua revisão encontraria resistência junto aos seus beneficiários. Em resumo, ainda que pautado em corrigir uma falha de mercado, um subsídio sem prazo exacerba os seus efeitos potencialmente negativos e prejudica o bom funcionamento da economia; inclusive, no caso concreto, afeta negativamente a concorrência entre fontes alternativas. Dessa forma, apresentamos emenda abaixo estabelecendo a vigência do benefício pelo prazo de cinco anos.

No mérito, sabemos que é fundamental e estratégico para o Brasil incentivar as fontes alternativas e renováveis, como é o caso da fonte solar fotovoltaica, tendo em conta as perspectivas de aumento da demanda por energia elétrica constante do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2024. Os incentivos previstos no projeto promoverão a expansão da geração distribuída e, por consequência, desestimularão a expansão da geração de energia elétrica por meio da implantação de usinas longe dos

 SF/16041.30548-00

centros de carga, como também, a implantação de longas e onerosas linhas de transmissão.

Quanto ao ponto, vale destacar o chamado sistema de compensação de energia, mediante a concessão de créditos de energia, que depende da instalação de painéis fotovoltaicos em imóveis dos consumidores. Para que o sistema de painéis fotovoltaicos seja economicamente viável, ele não pode ter baterias, pois elas encareceriam demais o sistema. Por essa razão, toda a energia gerada durante o dia por painéis fotovoltaicos que não for consumida instantaneamente pelo consumidor-gerador (o consumidor que é proprietário dos painéis fotovoltaicos) é um excedente que não tem como ser armazenado. Esse excedente é então injetado na rede da distribuidora, que o repassará para outro consumidor.

À noite, quando o painel fotovoltaico não gera, se o consumidor-gerador precisar de energia elétrica, ele será atendido pela distribuidora, que debitárá a energia fornecida dos “créditos” do consumidor-gerador correspondentes ao excedente injetado na rede. Se o excedente for insuficiente para suprir sua demanda, a distribuidora ainda vende a parcela que falta. Se sobrar energia ao final do mês, o excedente pode ser acumulado para o mês seguinte. A distribuidora funciona, então, como uma “armazenadora” de energia.

A possibilidade de um consumidor residencial transferir o excedente de energia que produza para a distribuidora já foi objeto de regulamentação pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por intermédio da Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012. Ela estabelece condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuídas ao sistema de compensação de energia elétrica.

A expansão da geração distribuída certamente minimizará os aumentos das tarifas de energia elétrica, que já se encontram em patamar muito elevado, o que consequentemente contribuirá para o controle da inflação.

Portanto, é necessário, como faz o PLS nº 167, de 2013, incentivar o uso de fontes alternativas e não promover a utilização de fontes produtoras de energia elétrica baseadas em combustíveis fósseis.



SF/16041.30548-00

A renúncia fiscal ocasionada será pequena se levarmos em consideração os benefícios gerados pelo projeto.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 167, de 2013, da Emenda nº 1 – CI e da emenda abaixo:

EMENDA N° - CAE

Insira-se o seguinte art. 4º no Projeto de Lei do Senado nº 167, de 2013, renumerando-se os demais:

Art. 4º Os benefícios fiscais previstos nos arts. 1º, 2º e 3º desta Lei terão vigência de 5 (cinco) anos.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator