



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 217, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2022, do Senador Fernando Bezerra Coelho e outros, que *altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis*.

RELATOR: Senador **FABIO GARCIA**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15, de 2022, que tem como primeiro signatário o Senador Fernando Bezerra Coelho, propõe, por meio de seu art. 1º, a inclusão do inciso VIII ao § 1º do art. 225 Constituição Federal (CF) para, com o objetivo de defender e preservar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, determinar ao Poder Público que mantenha regime fiscal favorecido para os biocombustíveis, na forma da lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior a incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes.

A medida foca, especialmente, **(i)** as contribuições para a seguridade social a cargo do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada incidentes sobre a receita ou o faturamento (art. 195, I, “b”, da CF); **(ii)** as contribuições para a seguridade social a cargo do importador de bens ou serviços do exterior (art. 195, IV, da CF); **(iii)** a Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) (art. 239 da CF); e **(iv)** o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de



SF/22765.92366-17

Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (art. 155, II, da CF).

O art. 2º da PEC traz regra transitória, ao dispor que, enquanto não entrar em vigor a lei complementar referida no inciso VIII do § 1º do art. 225 da CF, o diferencial competitivo dos biocombustíveis em relação aos combustíveis fósseis será garantido pela manutenção, em termos percentuais, da diferença entre as alíquotas aplicáveis a cada combustível fóssil e aos biocombustíveis que lhe sejam substitutos, em patamar igual ou superior ao vigente em 15 de maio de 2022. Como alternativa a esse comando, quando o diferencial competitivo não for determinado pelas alíquotas, este será garantido pela manutenção do diferencial da carga tributária efetiva entre os combustíveis.

Consoante o § 2º do art. 2º da PEC, nos primeiros vinte anos após a promulgação da norma, a lei complementar federal não poderá estabelecer diferencial competitivo em patamar inferior ao referido no *caput*.

O § 3º determina que a modificação, por proposição legislativa estadual ou federal ou por decisão judicial com efeito *erga omnes*, das alíquotas aplicáveis a um combustível fóssil implicará automática alteração das alíquotas aplicáveis aos biocombustíveis que lhe sejam substitutos, a fim de, no mínimo, manter a diferença de alíquotas existente anteriormente.

Segundo o § 4º, a lei complementar referida no inciso VIII do § 1º do art. 225 da CF disporá sobre critérios ou mecanismos para assegurar o diferencial competitivo dos biocombustíveis na hipótese de ser implantada, para o combustível fóssil de que são substitutos, a sistemática de recolhimento de que trata o art. 155, § 2º, XII, “h”, da CF, na qual o ICMS incidirá uma única vez.

Finalmente, o § 5º afasta, em relação às hipóteses em comento, a aplicação do inciso VI do § 2º do art. 155 da CF, que limita o valor mínimo das alíquotas internas do ICMS ao valor das alíquotas interestaduais, salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal.

A norma, uma vez aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação, conforme art. 3º.



A justificação explica que o Poder Constituinte originário reconheceu a essencialidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Nesse sentido, imputou ao Poder Público uma série de obrigações, que demonstram a vanguarda de nosso texto constitucional, demonstrada pela importância de promover um modelo de desenvolvimento mais sustentável, revelada pela aceleração das mudanças climáticas nas décadas seguintes à sua promulgação.

Ressalta, também, que o mundo tem buscado opções para assegurar caminhos que sejam capazes de reduzir as emissões de gases causadores de efeito estufa (GEE) e que o Brasil adotou os biocombustíveis como parte da estratégia de descarbonização, principalmente em virtude de nosso domínio e expertise em relação à sua produção, distribuição e consumo. Essa política é reconhecida também na estrutura tributária nacional, que, em grande medida, diferencia os biocombustíveis dos combustíveis fósseis concorrentes e substitutos, em virtude da necessidade de internalizar ao sistema de preços as externalidades não capturadas de forma autônoma pelo mercado.

Ainda segundo a justificação, a PEC objetiva consolidar na Carta Magna o diferencial tributário entre esses produtos, preservar a competitividade entre o biocombustível e o seu concorrente fóssil, mormente em um momento no qual se discutem propostas para a alteração da carga tributária aplicada aos combustíveis no Brasil. A medida, ademais, fortalece, no âmbito internacional, a posição estratégica do País, como referência no uso de energias limpas e renováveis no setor de transporte.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Quanto à iniciativa, a PEC nº 15, de 2022, coaduna-se com o disposto no art. 60, inciso I, da CF, pois, reuniu número suficiente de assinaturas.

Inexistem óbices à alteração constitucional enunciados no § 1º do art. 60 da CF (intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio), ou qualquer tentativa de lesão a cláusulas pétreas explícitas ou implícitas. Também não há registro de que a matéria nela tratada tenha sido rejeitada na presente sessão legislativa, estando apta ao regular trâmite. Não foi invadida a



competência legislativa de outros entes federados ou dos demais Poderes da União.

Em relação à juridicidade da proposta: *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via emenda constitucional) é o adequado; *ii)* a matéria nela vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii)* possui o atributo da *generalidade*; *iv)* afigura-se dotada de potencial *coercitividade*; e *v)* revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A técnica legislativa adotada na proposição observou os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Necessária, apenas, pequena correção formal, suprimindo-se a linha pontilhada existente após o *caput* do art. 225 da CF, na forma proposta pelo art. 1º da PEC.

No mérito, a adoção de diferencial de competitividade para os biocombustíveis é um instrumento fundamental para auxiliar o País no cumprimento de sua meta de redução de gases causadores do efeito estufa ao mesmo tempo que assegura suprimento energético aos consumidores nacionais e a melhoria nos níveis de poluição atmosférica e de saúde pública nas zonas urbanas.

A implementação de critérios ambientais, sociais e de governança (ESG, na sigla em inglês) tem se tornado imperativo no setor privado, mas deve ser estendida e observada, também, pelos governos de todas as esferas, principalmente por meio da concessão de incentivos financeiros e fiscais às empresas que produzem produtos ambientalmente sustentáveis e da positivação de normas que gerem segurança jurídica aos setores envolvidos.

No caso concreto, há muito se discute a questão da tributação de combustíveis fósseis e renováveis, na linha de que se deve ter uma incidência menos pesada sobre esses últimos, não apenas por uma questão de consciência ambiental, mas de compatibilização da exação com o princípio constitucional da defesa do meio ambiente, insculpido, por exemplo, nos arts. 170, inciso VI, e 225 da CF. O primeiro dispositivo assevera que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observada a defesa do meio ambiente, inclusive mediante **tratamento diferenciado** conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.



O segundo artigo, objeto, inclusive, da presente PEC, assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A PEC nº 15, de 2022, incorpora medida essencial para que sejam atendidos pelo Brasil os compromissos adotados no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Ampara, no campo constitucional, determinação essencial para a implementação da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), instituída pela Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.

Efetivamente, entre os objetivos da RenovaBio estão **(i)** contribuir com a adequada relação de eficiência energética e de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis; **(ii)** promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional, **com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis**; **(iii)** contribuir com **previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional de combustíveis**.

São fundamentos da Política, entre outros, a contribuição dos biocombustíveis para a **segurança do abastecimento nacional de combustíveis**, da **preservação ambiental** e para a **promoção do desenvolvimento e da inclusão econômica e social**, além do papel estratégico desses produtos na matriz energética nacional. E entre os instrumentos da RenovaBio estão os **incentivos fiscais**, financeiros e creditícios.

A PEC nº 15, de 2022, assume maior relevância no cenário atual no qual tanto o Brasil quanto a grande maioria dos demais países passam por dificuldades econômicas decorrentes, inicialmente, dos impactos da pandemia de Covid-19 e, mais recentemente, daqueles oriundos do conflito no leste europeu, entre Rússia e Ucrânia. A inflação está alta no mundo inteiro, atingindo, em nosso País, valores anualizados em torno de doze por cento.

Os preços dos combustíveis vêm subindo de maneira consistente e impactam fortemente a inflação, razão pela qual vêm sendo buscadas soluções que diminuam os reflexos desses aumentos na cadeia de produção.



Todo esse quadro gera insegurança no setor de combustíveis e afeta, sem dúvida, a previsibilidade da participação competitiva dos biocombustíveis no mercado nacional, o que fere objetivos e princípios da RenovaBio, baseados na Carta Magna, como visto anteriormente.

Ainda sobre o tema, relevantes as conclusões de trabalho do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) intitulado *Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil em 2018: Conhecer, Avaliar, Reformar*, no sentido de que o governo federal concedeu, naquele ano, oitenta e cinco bilhões de reais em subsídios para auxiliar os produtores de petróleo, carvão mineral e gás natural no País, assim como garantir aos consumidores um preço menor na aquisição desses produtos. O valor refere-se a inúmeros regimes especiais de tributação e programas de isenção tributária, além de recursos oriundos do Orçamento da União para incentivar a atividade.

Segundo os autores do estudo, os subsídios ao consumo de combustíveis fósseis, tanto para transporte como para geração de energia, representam uma grande despesa para os cofres públicos, distorcem o sistema de preços, não levam em conta os elevados custos ambientais e sociais associados ao seu uso e dificultam a busca de alternativas.

Portanto, a adoção, na Constituição, de comando expresso na direção de manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis, a fim de assegurar-lhes diferencial competitivo, é primordial e merece o respaldo do Congresso Nacional, motivo pelo qual apoiamos a PEC.

É importante, contudo, ajuste na PEC, que possibilite o perfeito entendimento social do efetivo alcance dos dispositivos em questão. Trata-se de esclarecer que os biocombustíveis são aqueles destinados ao consumo final.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, votamos pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2022, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 225 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2022:



“Art. 225.

§ 1º

.....

VIII – manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma da lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior a incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam os arts. 195, I, “b”, e IV, e 239 e o imposto a que se refere o art. 155, II.

.....” (NR)

EMENDA Nº 2 - PLEN

Dê a seguinte redação ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2022:

“Art. 2º Enquanto não entrar em vigor a lei complementar a que se refere o art. 225, § 1º, VIII, da Constituição Federal, o diferencial competitivo dos biocombustíveis destinados ao consumo final em relação aos combustíveis fósseis será garantido pela manutenção, em termos percentuais, da diferença entre as alíquotas aplicáveis a cada combustível fóssil e aos biocombustíveis que lhe sejam substitutos, em patamar igual ou superior ao vigente em 15 de maio de 2022.

.....

§ 3º A modificação, por proposição legislativa estadual ou federal ou por decisão judicial com efeito *erga omnes*, das alíquotas aplicáveis a um combustível fóssil implicará automática alteração das alíquotas aplicáveis aos biocombustíveis destinados ao consumo final que lhe sejam substitutos, a fim de, no mínimo, manter a diferença de alíquotas existente anteriormente.

§ 4º A lei complementar a que se refere o art. 225, § 1º, VIII, da Constituição Federal, disporá sobre critérios ou mecanismos para assegurar o diferencial competitivo dos biocombustíveis destinados ao consumo final na hipótese de ser implantada, para o combustível fóssil de que são substitutos, a sistemática de recolhimento de que trata o art. 155, § 2º, XII, “h”, da Constituição Federal.

.....”

Sala da Sessões,



, Presidente

, Relator

