

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 5.007, de 2019 (PL nº 1.249, de 2015, na origem), do Deputado Fabio Garcia, que *torna isenta de tributos e encargos federais a parcela da fatura de energia elétrica cobrada a título de bandeira tarifária*.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 5.007, de 2019, que é resultado da aprovação, pela Câmara dos Deputados, do PL nº 1.249, de 2015, de autoria do Deputado Fabio Garcia.

O PL nº 5.007, de 2019, objetiva isentar o consumidor de energia elétrica do mercado regulado dos tributos e encargos federais cobrados a título de adicional das bandeiras tarifárias amarela e vermelha.

A proposição apresenta dois artigos, sendo o último (art. 2º) a cláusula de vigência, com a lei resultante de sua aprovação entrando em vigor na data de sua publicação. O art. 1º dispõe que a parcela da fatura de energia elétrica relativa ao adicional das bandeiras tarifárias amarela e vermelha fica isenta de tributos e encargos federais.

A Justificação da matéria original traz o argumento de que o consumidor é duplamente onerado, pois ele tem que arcar com o custo maior de geração de energia elétrica e com os tributos incidentes sobre a parcela tarifária adicional quando as condições hidrológicas para produção de energia elétrica não são favoráveis, aí incluídos não só os fenômenos climáticos, mas também, por exemplo, equívocos no planejamento do setor ou em sua execução.

No Senado Federal, o PL nº 5.007, de 2019, foi distribuído às Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI) e de Assuntos Econômicos (CAE). Em 10 de março de 2020, a CI aprovou o Relatório do Senador Acir Gurgacz, sob relatoria *ad hoc* do Senador Weverton, que passou a constituir Parecer da Comissão favorável à matéria na forma de emenda substitutiva (Emenda nº 1 – CI).

O Substitutivo do Senador Acir Gurgacz tem quatro artigos, sendo o último (art. 4º) a cláusula de vigência, prevendo a vigência da lei na data de sua publicação. Os demais alteram diversas leis existentes, com o intuito de isentar da incidência dos encargos e dos tributos federais o valor que exceder o previsto para a bandeira tarifária verde na tarifa de energia elétrica.

O art. 1º da Emenda nº 1 – CI inclui o inciso XIII ao § 3º do art. 1º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, que disciplina, entre outros assuntos, a cobrança não cumulativa da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). O acréscimo em questão define que não integrará a base de cálculo da Cofins, no regime não cumulativo, o valor excedente ao previsto para a bandeira tarifária verde na tarifa de energia elétrica.

O art. 2º da Emenda nº 1 – CI adiciona o art. 12-A à Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, que versa, mormente, sobre a incidência da Cofins e da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) sobre a importação de bens e serviços. A adição em tela isenta da incidência da Cofins-Importação e da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação o valor que exceder o previsto para a bandeira tarifária verde na tarifa de energia elétrica.

O art. 3º da Emenda nº 1 – CI acresce art. 24-A à Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que, entre outros tópicos, trata da prorrogação de concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e da redução de encargos setoriais. A inclusão do novo dispositivo exclui do cálculo dos encargos setoriais o valor que exceder o previsto para a bandeira tarifária verde na tarifa de energia elétrica.

Nesta legislatura, coube a mim a atribuição de relatar a matéria. Até o momento não houve a apresentação de emendas à proposição, além daquela aprovada na CI.

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do inciso IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre proposições que tratam de tributos e de finanças públicas, que são temas dos quais se ocupa o PL nº 5.007, de 2019.

Do ponto de vista constitucional, a proposição cumpre os requisitos formais e materiais de constitucionalidade pelos seguintes motivos: i) a União tem competência privativa para legislar sobre energia, nos termos do inciso IV do art. 22 da Constituição Federal (CF); ii) a União é competente para legislar sobre direito tributário e contribuições sociais incidentes sobre a receita bruta, conforme os arts. 24, inciso I, e 195, inciso I, alínea “b”, todos da CF; iii) ao Congresso Nacional é assegurado competência para dispor sobre todas as matérias atribuídas à União, a teor do *caput* do art. 48 da CF; iv) o conteúdo do PL nº 5.007, de 2019, não viola nenhuma cláusula pétrea; e v) inexistente vício de iniciativa parlamentar.

A proposição também obedece aos requisitos de juridicidade, tais como abstratividade, coercibilidade, generalidade, imperatividade e inovação da ordem legal.

Quanto à técnica legislativa, são necessários ajustes na redação de alguns dispositivos propostos pela Emenda nº 1 – CI, os quais serão incorporados à sugestão de emenda substitutiva que apresentarei mais adiante.

No tocante aos aspectos fiscais da matéria, entendo que a proposição não implica diminuição de receita pública, estando, portanto, de acordo com as regras constitucionais e legais que regem as finanças públicas. Tal compreensão se baseia na exposição do Deputado João Paulo Kleinübing durante a discussão da matéria na Comissão de Finanças e Tributação, em que ele argumentou, em Voto Separado, os seguintes termos, os quais foram acatados pelo Relator, Deputado Hildo Rocha, em complementação de voto na referida comissão da Câmara dos Deputados:

O Projeto de lei, ao isentar tributos, requer, em tese, medidas de compensação. **No entanto, não há de se falar nesse tipo de contrapartida quando se está diante de uma isenção que corrige uma distorção da tributação, tributação essa que não deveria existir, pois está fora do critério material definido para a cobrança dos impostos incidentes sobre a energia elétrica consumida.**

A ocorrência das bandeiras vermelha e amarela situam-se em cenários desfavoráveis que podem ser causados inclusive por erros de planejamento do setor elétrico, sendo, portanto, alheios a qualquer culpa do consumidor.

Ora, se o consumidor já é penalizado ao pagar uma energia mais cara em situações adversas, não cabe onerá-lo mais uma vez nesse processo. O Projeto, nos termos originais, apenas busca sanar essa incorreção.

(...)

Diante do exposto, voto pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas do PL nº. 1249/2015, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária ... (negrito no original)

Em relação ao mérito, estou de acordo com a ideia de que o consumidor não pode ser duplamente onerado por fatores que fogem ao seu controle quando vigentes as bandeiras tarifárias amarela ou vermelha. Nesse sentido, é imprescindível conter a elevação do preço final da energia elétrica para preservar a dignidade da pessoa humana, haja vista a essencialidade desse insumo.

Os tributos federais indiretos incidentes sobre o setor elétrico são a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, inclusive suas variantes incidentes sobre a importação de energia elétrica. Tanto a Cofins como a Contribuição para o PIS/Pasep incidem sobre as receitas das distribuidoras auferidas com a venda de energia elétrica sob o regime de tributação não cumulativo, obedecendo aos critérios da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) trazidos na Nota Técnica nº 115/2005-SFF/SRE/ANEEL.

O consumidor de energia elétrica não é contribuinte da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep, de modo que o valor desses tributos federais por ele arcado em sua fatura de energia elétrica representa apenas a repercussão econômica dos tributos efetivamente recolhidos pela distribuidora, a fim de manter a margem de lucro desta, nos termos pactuados no contrato de concessão firmado com o Poder Público.

Isso implica que menor será a cobrança de tributos federais do consumidor quanto menor for a diferença entre os débitos e os créditos da distribuidora. Simplificadamente, os débitos dela equivalem às receitas auferidas com a venda de energia elétrica, ao passo que os créditos correspondem à soma do custo da energia elétrica adquirida com a despesa relativa à aquisição de outros insumos (exceto mão de obra) e de bens incorporados ao ativo imobilizado necessários à atividade de distribuição.

Parece que a redação do PL nº 5.007, de 2019, ao exonerar o consumidor dos tributos federais recolhidos pelas distribuidoras em relação ao adicional das bandeiras tarifárias amarela e vermelha, busca eliminar o ônus tributário daí decorrente na etapa da distribuição. Nesse contexto, a solução construída pelo Substitutivo da CI à proposição é mais adequada em relação àquela originalmente concebida pelo PL, porque altera diretamente as leis federais que tratam de cada tributo. Tal encaminhamento, inclusive, vai ao encontro do regramento da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que é a lei geral de edição de atos normativos.

Vislumbra-se, todavia, a necessidade de ajustes à Emenda nº 1 – CI. Tais adequações constam de emenda substitutiva de minha autoria.

Em primeiro lugar, a Emenda nº 1 – CI esqueceu de modificar a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe, principalmente, sobre a não cumulatividade na cobrança da Contribuição para o PIS/Pasep. Nesse sentido, deveria ser inserido inciso XV no § 3º do art. 1º dessa Lei para excluir da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep as receitas auferidas pelas distribuidoras na venda de energia elétrica em relação às bandeiras tarifárias cobradas do consumidor.

Em segundo lugar, deveria ser acrescentado inciso XIV ao § 3º do art. 1º da Lei nº 10.833, de 2003, para expurgar da base de cálculo da Cofins as receitas recém-citadas.

Em terceiro lugar, a ideia de inclusão de art. 12-A na Lei nº 10.865, de 2004, não deveria ser levada adiante, visto que, salvo melhor juízo, as distribuidoras não realizam importação de energia elétrica.

Em quarto lugar, considerando que não há incidência de encargos sobre as bandeiras, deve-se excluir o art. 3º da Emenda nº 1 – CI.

Por fim, dados os ajustes apresentados, a ementa da matéria é retificada.

III – VOTO

Ante as razões apontadas, encaminho voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.007, de 2019, na forma da emenda substitutiva que ofereço, bem como pela rejeição da Emenda nº 1 – CI:

EMENDA Nº – CAE (Substitutivo)

PROJETO DE LEI Nº 5.007, DE 2019

Altera as Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, para excluir da base de cálculo no regime não cumulativo, respectivamente, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social as receitas das distribuidoras na venda de energia elétrica em relação às bandeiras tarifárias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 1º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

Art. 1º

.....

§ 3º

.....

XIII –;

XIV –;

XV – auferidas pelas distribuidoras na venda de energia elétrica em relação às bandeiras tarifárias cobradas do consumidor.”

(NR)

Art. 2º O § 3º do art. 1º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIV:

“**Art. 1º**

.....

§ 3º

.....

XII –;

XIII –;

XIV – auferidas pelas distribuidoras na venda de energia elétrica em relação às bandeiras tarifárias cobradas do consumidor.”
(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator