

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 311, de 2009, do Senador Fernando Collor, que *institui o Regime Especial de Tributação de Fontes Alternativas de Energia Elétrica (REINFA) e estabelece medidas de estímulo à produção e ao consumo de energia limpa.*

RELATOR: Senador **ACIR GURGACZ**

I – RELATÓRIO

Tramita, nesta Comissão, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 311, de 2009, de autoria do Senador FERNANDO COLLOR, que propõe a criação do Regime Especial de Tributação para o Incentivo ao Desenvolvimento e à Produção de Fontes Alternativas de Energia Elétrica (REINFA).

O Autor da matéria justifica a sua proposição com base na necessidade de associar o enorme potencial brasileiro de fontes alternativas por explorar com o premente esforço mundial de combate ao efeito estufa, causado, em boa medida, pela geração de energia por fontes não-renováveis.

O esforço brasileiro pelo desenvolvimento intensivo das fontes alternativas tem esbarrado no custo mais alto destas em comparação com as fontes convencionais. Para contornar esse obstáculo, o Senador Fernando Collor propõe reduzir a carga tributária mediante a criação do REINFA, com foco nos seguintes tributos: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Importação, Contribuição para o PIS/PASEP e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Esse Regime Especial objetiva desonerar pessoas jurídicas que exerçam atividades de pesquisa, desenvolvimento e produção de equipamentos utilizados na geração de energia por fontes alternativas específicas, bem como de novas tecnologias de armazenamento e geração de energia de fontes alternativas e de bens de consumo que dela façam uso. O estímulo é direcionado também à produção de veículos tracionados por motor elétrico, híbridos ou não.

A proposição submete-se ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, ao condicionar a eficácia do novo regime à realização do cálculo da estimativa do montante da renúncia de receita decorrente do REINFA.

Pelo lado do uso da energia elétrica, a proposição estabelece que as concessionárias de distribuição de energia elétrica providenciarão ligação especial para recarga de baterias dos veículos elétricos, com medidor independente da ligação normal e com aplicação de um redutor de tarifa, quando a recarga se der em horário sem demanda ou com sobra de potência instalada.

A atividade de geração de energia por fontes solar, eólica e marítima poderá ser empreendida por pessoa física ou jurídica, sob o regime de produção independente e de comercialização livre. As empresas distribuidoras priorizarão a compra da energia dessas três fontes a um preço não inferior ao praticado para fontes convencionais. A compra dessa energia pelo consumidor final estará isenta dos tributos previstos na proposição.

A matéria foi encaminhada inicialmente para a Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), onde recebeu parecer favorável, com cinco emendas. Submete-se agora a esta Comissão, em decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

É da competência regimental desta Comissão a análise de matérias atinentes a tributos e tarifas, entre outras, temas esses que são o núcleo do PLS nº 311, de 2009.

Nos termos do art. 22, inciso IV, combinado com o art. 48, ambos da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional dispor sobre energia e sistema tributário. Ademais, a matéria não está inscrita entre aquelas que ensejariam vício de iniciativa. Portanto, a proposição é constitucional. Também não vislumbramos óbices quanto à técnica legislativa.

No mérito, devemos louvar a iniciativa do Senador FERNANDO COLLOR, pois os incentivos tributários e não-tributários às fontes alternativas, preconizados no PLS, são de alta relevância para manter a participação de fontes renováveis na matriz de energia primária do Brasil, e até mesmo expandi-la. Nosso País é um dos líderes mundiais na utilização de fontes renováveis e precisamos continuar sustentando essa posição, pois ela se reflete em benefícios para o povo brasileiro e para a preservação do meio ambiente.

Cabe destacar a consistente análise empreendida na CI quanto aos aspectos tributários do PLS. As Emendas nºs 2, 3 e 4, incluídas no Parecer dessa Comissão, contribuem para aprimorar o conteúdo da matéria, em que pese a necessidade de mais alguns aperfeiçoamentos. Efetivamente, em relação à Emenda nº 2-CI, propõe-se aprimorar a redação do dispositivo, além de inseri-lo no art. 3º do PLS na forma de parágrafo, em vez de inciso.

No caso da Emenda nº 3, acreditamos que a inserção do § 8º no art. 3º do PLS é injurídica, em virtude do art. 17 da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, transcrito no próprio parecer da CI, que já autoriza, nas vendas efetuadas com suspensão, isenção, alíquota 0 (zero) ou não incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins, a manutenção, pelo vendedor, dos créditos vinculados a essas operações.

A Emenda nº 4 é louvável, mas carece de maior precisão, para que se evitem disputas no futuro. Alteramos sua redação para indicar que o índice mínimo de sessenta por cento de nacionalização dos equipamentos aplica-se àqueles enunciados nos incisos I e III do art. 2º do PLS.

Há que se destacar também a Emenda nº 1 da CI, que propõe a inclusão da biomassa, das pequenas centrais hidroelétricas e das térmicas a biogás entre as fontes que alavancarão benefícios tributários. Essa modificação torna o inciso II da proposição alinhado com os benefícios não-

tributários existentes na legislação, particularmente para as fontes beneficiárias do Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA).

Entretanto, no aspecto não-tributário, ainda vemos oportunidade para aprimoramento da proposição. Recomendamos, particularmente, a exclusão da biomassa do inciso I, que elege as atividades de P&D que receberão incentivos fiscais. Trata-se de medida desnecessária, haja vista que a tecnologia de biomassa está bem desenvolvida e prescinde de incentivos dessa natureza, que devem ser bastante seletivos.

O art. 7º do Projeto de Lei sob análise precisa ser ajustado ao modelo regulatório vigente na indústria de energia elétrica. As concessionárias de distribuição de energia elétrica são instadas, pela Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, e seu regulamento, a ajustarem a compra de sua energia ao consumo, com pequena margem para sobra. Excessos na compra de energia superiores a 3% não são reconhecidos pela Aneel e não são repassados para a tarifa, implicando eventual prejuízo para as concessionárias.

Portanto, o planejamento das distribuidoras é feito para não haver sobra apreciável de energia. Dessa forma, na prática, a hipótese de sobra de energia, prevista no art. 7º não deverá ocorrer. Nesse sentido, é mais razoável introduzir a possibilidade de aplicação de estrutura tarifária horo-sazonal na baixa tensão, semelhante ao que ocorre na alta tensão, em valores a serem regulados pela Aneel. A tarifa horo-sazonal permite a cobrança diferenciada em função da hora do dia ou do período do ano.

O PLS deve admitir também a possibilidade de medidores serem solicitados por outros que não o proprietário do veículo, haja vista que o carregamento de baterias pode ser percebido como um negócio a ser explorado por interessados que não possuam veículos elétricos, como, por exemplo, proprietários de estacionamentos.

O art. 8º também requer ajustes. A produção independente de energia, a autoprodução e a comercialização livre já são atividades garantidas aos geradores pelo marco regulatório do setor elétrico, independentemente do tipo de fonte. A escolha da modalidade de produção ou de comercialização já é prerrogativa do gerador no momento de solicitar a devida autorização da Aneel. Nesse aspecto, a nosso ver, o texto do PLS incorre em injuridicidade,

pois outorga, ao gerador, direitos que a legislação já garante, qualquer que seja o seu porte.

Por outro lado, o art. 8º inova ao admitir a possibilidade de pessoas físicas tornarem-se produtores independentes, o que não está previsto no art. 11 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995:

“Art. 11. Considera-se produtor independente de energia elétrica a pessoa jurídica ou empresas reunidas em consórcio que recebam concessão ou autorização do poder concedente, para produzir energia elétrica destinada ao comércio de toda ou parte da energia produzida, por sua conta e risco.

.....”

A inclusão de pessoa física no rol dos que podem optar por produzir energia de forma independente seria uma inovação no marco legal. Por outro lado, esse potencial optante – pessoa física – obrigatoriamente não usufruiria o direito de se habilitar ao REINFA, por não ser pessoa jurídica. A legislação só prevê as pessoas jurídicas como contribuintes dos tributos que o REINFA se propõe a isentar. Por essa razão, recomendamos deixar apenas para a pessoa jurídica a venda de energia, como já é praxe no setor elétrico.

Sob o prisma do sistema elétrico, seria interessante atrelar os benefícios não-tributários ao conceito de geração distribuída. A Lei nº 10.848, de 2004, já prevê incentivos indiretos para a contratação da modalidade de *geração distribuída*, ainda que não tenha definido o seu conceito:

“Art. 2º As concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional – SIN deverão garantir o atendimento à totalidade de seu mercado, mediante contratação regulada, por meio de licitação, conforme regulamento.

.....

§ 8º No atendimento à obrigação referida no **caput** deste artigo de contratação da totalidade do mercado dos agentes, deverá ser considerada a energia elétrica:

.....

II - proveniente de:

a) geração distribuída, observados os limites de contratação e de repasse às tarifas, baseados no valor de

referência do mercado regulado e nas respectivas condições técnicas; (*grifo nosso*)

.....

§ 10. A energia elétrica proveniente dos empreendimentos referidos no inciso II do § 8º deste artigo não estará sujeita aos procedimentos licitatórios para contratação regulada previstos neste artigo.

.....”

O Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, regulamentou essa Lei e definiu o conceito de geração distribuída:

Art. 14. Para os fins deste Decreto, considera-se geração distribuída a produção de energia elétrica proveniente de empreendimentos de agentes concessionários, permissionários ou autorizadosconectados diretamente no sistema elétrico de distribuição do comprador, exceto aquela proveniente de empreendimento: (*grifo nosso*)

I - hidrelétrico com capacidade instalada superior a 30 MW; e

II - termelétrico, inclusive de cogeração, com eficiência energética inferior a setenta e cinco por cento, conforme regulação da ANEEL, a ser estabelecida até dezembro de 2004.

Parágrafo único. Os empreendimentos termelétricos que utilizem biomassa ou resíduos de processo como combustível não estarão limitados ao percentual de eficiência energética prevista no inciso II do **caput**.

Art. 15. A contratação de energia elétrica proveniente de empreendimentos de geração distribuída será precedida de chamada pública promovida diretamente pelo agente de distribuição, de forma a garantir publicidade, transparência e igualdade de acesso aos interessados.

§ 1º O montante total da energia elétrica contratada proveniente de empreendimentos de geração distribuída não poderá exceder a dez por cento da carga do agente de distribuição.

.....”

O que caracteriza a geração distribuída é, principalmente, o fato de ela se conectar diretamente ao sistema de distribuição onde a energia será vendida. Isso reduz custos com investimentos em sistemas de transmissão, e deve ser incentivado. Ademais, a geração distribuída não paga os encargos de transmissão, pois não utiliza esse serviço. Isso termina por desonerar o

consumidor final. O sistema elétrico interligado nacional e os consumidores de todo o País se beneficiariam dessa descentralização.

A geração distribuída é uma tendência mundial, e deve ser incentivada mediante estímulos mais seletivos. Por isso, para as distribuidoras privilegiarem a geração local, os benefícios do REINFA só deveriam ser extensíveis ao distribuidor que comprasse energia alternativa sob a modalidade de geração distribuída.

Observa-se também que a legislação não preconiza a priorização da contratação das fontes alternativas. Essa priorização, prevista no § 1º do art. 8º, inova o arcabouço legal e é meritória, devendo ser incluída na Lei nº 10.848, de 2004, no dispositivo que trata da aquisição dessa modalidade de geração. Por outro lado, não deve onerar ainda mais o consumidor. Por isso, não se deve estabelecer piso para a remuneração dessas fontes, pois elas precisam ter estímulos à eficiência, além dos incentivos tributários já previstos no projeto de lei.

A já excessiva sobrecarga de subsídios cruzados pagos pelo consumidor final é a razão pela qual recomendamos a rejeição do § 4º do art. 8º, introduzido pela Emenda nº 5-CI. Em última instância, só o consumidor final é que pagaria a conta, dadas as cláusulas contratuais e legais de equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Deve-se destacar que os potenciais beneficiários desse § 4º já usufruem de um desconto de pelo menos 50% nas tarifas de uso da transmissão e da distribuição, previsto na Lei nº 9.427, de 1996.

Por outro lado, a fonte maremotriz não está incluída no rol das fontes de geração que usufruem dos benefícios não-tributários, tais como a possibilidade de vender energia a consumidor especial e o usufruto do desconto destacado no parágrafo anterior. Por isso, propugnamos a alteração da Lei nº 9.427, de 1996, para sua inclusão. É desnecessário explicitar a fonte térmica a biogás, porque ela é parte da fonte a biomassa.

Finalmente, sugerimos mudança de redação, visando a substituir os termos *energia limpa* e *fonte de energia marítima*, respectivamente, por *energia alternativa* e *fonte de energia maremotriz*. Conquanto as expressões originais não estejam incorretas, devem-se preferir as formas já consagradas no jargão técnico do setor elétrico.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 311, de 2009, com acatamento das Emendas nº 1-CI, nº 2-CI, nº 3-CI, nº 4-CI e nº 5-CI, conforme alterações supra mencionadas, tudo na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 311, DE 2009

Institui o Regime Especial de Tributação para o Incentivo ao Desenvolvimento e à Produção de Fontes Alternativas de Energia Elétrica – REINFA e estabelece medidas de estímulo à produção e ao consumo de energia alternativa.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Regime Especial de Tributação para o Incentivo ao Desenvolvimento e à Produção de Fontes Alternativas de Energia Elétrica (REINFA), nos termos desta Lei.

§ 1º O Poder Executivo disciplinará, em regulamento, as condições necessárias para a habilitação ao REINFA.

§ 2º A adesão da pessoa jurídica ao REINFA não a exclui de outros incentivos fiscais.

Art. 2º É beneficiária do REINFA a pessoa jurídica que exerça pelo menos uma das seguintes atividades:

I – pesquisa, desenvolvimento e produção de equipamentos utilizados na geração de energia com base em fonte eólica, solar e maremotriz, bem como de novas tecnologias ou materiais de armazenamento de energia;

II – geração de energia elétrica por pequenas centrais hidroelétricas ou por fonte eólica, solar, maremotriz e térmica que utilize o biogás proveniente de produtos agrícolas, dejetos orgânicos, lixo e aterros sanitários;

III – produção de veículos tracionados por motor elétrico, híbridos ou não.

Parágrafo único. É vedada a adesão ao REINFA de pessoa jurídica optante do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 3º As pessoas jurídicas habilitadas no REINFA ficam isentas das seguintes contribuições e impostos:

I – Contribuição para o PIS/PASEP e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a sua receita bruta;

II – Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e Cofins-Importação incidentes sobre os bens, sem similar nacional, e serviços necessários às atividades previstas no art. 2º desta Lei, quando importados diretamente pela beneficiária do REINFA;

III - Imposto de Importação (II) incidente sobre os bens, sem similar nacional, necessários às atividades previstas no art. 2º desta Lei, quando importados diretamente pela beneficiária do REINFA.

§ 1º Ficam isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) os bens necessários às atividades previstas no art. 2º desta Lei, quando adquiridos por pessoa jurídica habilitada no REINFA, bem como os veículos

tracionados por motor elétrico, híbridos ou não, previstos no inciso III do art. 2º desta Lei.

§ 2º Fica isenta da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins a receita bruta da venda, no mercado interno, de bens utilizados nas atividades previstas no art. 2º desta Lei, quando adquiridos diretamente por pessoa jurídica habilitada no REINFA.

§ 3º Nas notas fiscais relativas à venda de que trata o § 2º deste artigo, deverá constar a expressão "Venda efetuada com isenção da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins", com a especificação do dispositivo legal correspondente.

§ 4º Os bens e serviços beneficiados pelas isenções referidas neste artigo serão relacionados em regulamento.

§ 5º As isenções referidas neste artigo não se aplicam às atividades da pessoa jurídica habilitada no REINFA não compreendidas no art. 2º desta Lei.

§ 6º A transferência de propriedade ou a cessão de uso dos bens indicados nos incisos II e III do *caput*, na primeira parte do § 1º e no § 2º deste artigo, a qualquer título, obriga ao prévio pagamento das contribuições e impostos isentos, salvo se for realizada:

I – por pessoa ou entidade que goze de igual tratamento tributário, mediante prévia decisão da autoridade administrativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II – após o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contado da data da aquisição, no mercado interno, do fato gerador ou do registro da Declaração de Importação, conforme o caso.

§ 7º As isenções previstas nos incisos II e III do *caput*, na primeira parte do § 1º e no § 2º deste artigo ficam vinculadas à destinação dos bens e ficarão condicionadas à comprovação posterior do seu efetivo emprego nas finalidades que motivaram a concessão do benefício.

Art. 4º A adesão ao REINFA fica condicionada à regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos tributos e às contribuições

administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, assim como ao cumprimento de índice mínimo de 60% (sessenta por cento) de nacionalização dos equipamentos e veículos enunciados nos incisos I e III do art. 2º desta Lei, conforme regras a serem estabelecidas pelo Poder Executivo.

Art. 5º A pessoa jurídica beneficiária do REINFA terá a adesão cancelada:

I – a pedido;

II – sempre que se apure que deixou de satisfazer as condições ou de cumprir os requisitos para a adesão;

III – por falsa informação.

§ 1º Na ocorrência do cancelamento da adesão ao REINFA por falsa informação, a pessoa jurídica excluída fica obrigada ao recolhimento de todas as contribuições e impostos não pagos a título de incentivo de que trata esta Lei, além de multa e juros moratórios, na forma da lei, independentemente de outras cominações legais.

§ 2º Na hipótese de não ser efetuado o recolhimento na forma do § 1º deste artigo, caberá lançamento de ofício, com aplicação de juros e da multa de que trata o *caput* do art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

§ 3º Nas hipóteses de que tratam os incisos II e III deste artigo, a pessoa jurídica excluída do REINFA somente poderá efetuar nova adesão após o decurso do prazo de dois anos, contado da data do cancelamento.

Art. 6º As empresas e entidades beneficiárias do REINFA terão condições especiais de financiamento e prioridade junto a entidades oficiais de fomento para projetos a serem desenvolvidos e executados no País, relativos às atividades previstas no art. 2º.

Art. 7º As concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica deverão providenciar ligação especial para recarga das baterias dos veículos elétricos, quando solicitada, com medidor independente e com aplicação de estrutura tarifária horo-sazonal, conforme regulamentação.

Art. 8º A revenda, pelas distribuidoras, da energia elétrica de que trata o inciso II do art. 2º, quando contratada como geração distribuída, também estará isenta dos impostos e contribuições previstos nesta Lei.

Art. 9º A energia elétrica de que trata o inciso II do art. 2º, se dependente diretamente de variações climáticas, deverá ser considerada nos mecanismos de realocação de energia, para mitigação dos riscos relacionados às referidas variações.

Art. 10 Os §§ 1º e 5º do art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 26**

.....

§ 1º Para o aproveitamento referido no inciso I do caput deste artigo, para os empreendimentos hidroelétricos com potência igual ou inferior a 1.000 (mil) kW e para aqueles com base em fontes solar, eólica, maremotriz, biomassa e co-geração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, cuja potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja menor ou igual a 30.000 (trinta mil) kW, a ANEEL estipulará percentual de redução não inferior a 50% (cinquenta por cento) a ser aplicado às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, incidindo na produção e no consumo da energia comercializada pelos aproveitamentos.

.....

§ 5º O aproveitamento referido nos incisos I e VI do caput deste artigo, os empreendimentos com potência igual ou inferior a 1.000 (mil) kW e aqueles com base em fontes solar, eólica, maremotriz, biomassa, cuja potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja menor ou igual a 50.000 (cinquenta mil) kW, poderão comercializar energia elétrica com consumidor ou conjunto de consumidores reunidos por comunhão de interesses de fato ou de direito, cuja carga seja maior ou igual a 500 (quinhentos) kW, independentemente dos prazos de carência constantes do art. 15 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, observada a regulamentação da Aneel, podendo o fornecimento ser complementado por empreendimentos de geração associados às fontes aqui referidas, visando à garantia de suas disponibilidades energéticas, mas limitado a 49% (quarenta e nove por cento) da energia média que produzirem, sem prejuízo do previsto nos §§ 1º e 2º deste artigo.

..... ” (NR)

Art. 11. Inclua-se o seguinte § 10-A ao art. 2º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004:

“**Art. 2º**

.....

§ 10-A A energia elétrica proveniente dos empreendimentos referidos no inciso II, *a* do § 8º deste artigo deverá ser contratada prioritariamente em relação às outras fontes.” (NR)

Art. 12 O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 5º, II, 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia de receita decorrente do disposto nesta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, o qual acompanhará o projeto de lei orçamentária, cuja apresentação se der depois de decorridos sessenta dias da publicação desta Lei, bem como incluirá a renúncia mencionada nas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. O regime de que trata esta Lei só produzirá efeitos no exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto no art. 12.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator