

PARECER Nº DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 704 de 2011, da Senadora KÁTIA ABREU, que acrescenta inciso e altera parágrafo único do art. 28 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para reduzir a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, e isenta de IPI a aquisição de veículos de carga para motoristas autônomos.

RELATOR: Senador DOUGLAS CINTRA

I – RELATÓRIO

Vem para decisão terminativa desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 704 de 2011, de autoria da Senadora KÁTIA ABREU, cujo objetivo é o descrito em epígrafe.

A matéria se apresenta em três artigos.

O art. 1º acrescenta inciso XXXIII ao art. 28 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para reduzir a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, de caminhões chassi com carga útil igual ou superior a 1.800 kg e caminhão monobloco com carga útil igual ou superior a 1.500 kg, classificados na posição 87.04 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), positivada no Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, observadas as especificações estabelecidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, efetuada a transportador autônomo de cargas (TAC) devidamente inscrito no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas – RNTR-C da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

O mesmo art. 1º ainda modifica o parágrafo único do citado art. 28, para permitir que a inovação proposta no inciso XXXIII possa ser regulamentada por norma do Poder Executivo.

O art. 2º isenta do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) os mesmos veículos descritos no art. 1º.

O art. 3º contém cláusula de vigência imediata da lei resultante.

Apresentada em novembro de 2011, a proposição não recebeu emendas no prazo regimental.

Em 12/9/2012, a Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) emitiu parecer pela aprovação da matéria.

II – ANÁLISE

Quanto ao aspecto constitucional, cabe à União legislar sobre direito e sistema tributários, IPI e contribuições sociais, haja vista o disposto nos artigos 24, inciso I, 48, inciso I, 153, inciso IV, 149, 195, inciso I, alínea *b*, e 239, todos da Constituição Federal (CF). A competência para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes é privativa da União, conforme o art. 22, inciso IX, da mesma Carta, ao passo que a iniciativa parlamentar encontra-se amparada pelo art. 61.

A prerrogativa da Comissão de Assuntos Econômicos para deliberar sobre a proposição decorre do art. 99, inciso IV, combinado com o art. 91, inciso I, ambos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O projeto está em conformidade com os ditames da técnica legislativa, segundo a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, exceto pela questão formal adiante apontada.

No mérito, a matéria em análise visa facilitar a aquisição de caminhões por parte de transportadores autônomos de carga, por meio da redução de alíquotas e da isenção de tributos federais incidentes sobre o produto.

A justificação do projeto em tela lembra que existem mais de dois milhões de veículos de carga em circulação em todo o país e que cerca de 50% dessa frota pertencem a transportadores autônomos. Alerta também que a idade média desses veículos é superior a dezoito anos, o que torna urgente sua modernização, em nome da segurança nas estradas e da economia na manutenção da malha viária.

Não é demais acrescentar que o escoamento da produção agrícola, no Brasil, ainda depende fundamentalmente do transporte rodoviário, apesar da vocação natural do País em abrigar outros modais, especialmente o ferroviário e o aquaviário.

Algumas ponderações, entretanto, devem nortear a análise desta bem-intencionada matéria.

Em engenharia, define-se “modal” como uma das cinco categorias básicas de transporte de pessoas e cargas, conforme o caso: rodoviária, ferroviária, dutoviária, aquaviária e aérea.

Nos países economicamente desenvolvidos e de vasta extensão territorial, como os Estados Unidos da América, é notável a implementação do sistema dito multimodal, em que todas as modalidades de transporte são modernas e integradas.

No Brasil, especialmente a partir da segunda metade do século XX, políticas públicas priorizaram o modal rodoviário em detrimento dos demais, tanto para transporte de carga como de passageiros. Incentivos governamentais (fiscais, principalmente) atraíram montadoras automobilísticas estrangeiras, que aqui instalaram fábricas e contribuíram com a geração de empregos e o desenvolvimento do parque industrial do País. Contribuíram também, entretanto, para a disseminação exacerbada do uso de veículos de pequeno e grande porte, o que exigiu do Poder Público a construção de rodovias e a adaptação das cidades a esse tipo de transporte. Ao mesmo tempo, outros modais importantes para o desenvolvimento nacional foram praticamente abandonados pelo governo, que diminuiu substancialmente o investimento em ferrovias e hidrovias, apesar de as características naturais do Brasil (relevo, hidrografia) sugerirem a direção oposta.

A abertura das importações de automóveis, a partir da década de 1990, ampliou o desequilíbrio em favor da opção pelas rodovias. O recente surto de desenvolvimento econômico do Brasil, combinado com a

melhoria na distribuição de renda e os incentivos fiscais específicos, como a redução do IPI para automóveis, impulsionou sobremaneira a aquisição desses bens e a pressão sobre o sistema rodoviário. O investimento em transporte público de massa, por sua vez, se mostra precário qualquer que seja a modalidade considerada.

Observa-se, ademais, que a construção, conservação e utilização de ferrovias e hidrovias permanecem incipientes, e que nossas rodovias, apesar de concentrarem a maior parte do fluxo de pessoas e cargas, são perigosas, mal sinalizadas, apresentam pavimentação asfáltica de baixa qualidade e, em geral, não são duplicadas.

Do ponto de vista da ciência dos transportes, a proposta contida no PLS nº 704 de 2011, se mostra temerária por incentivar ainda mais a utilização do meio rodoviário como opção para o escoamento de cargas. Embora reconheçamos o mérito social da matéria no direcionamento do incentivo ao transportador autônomo, é forçoso alertar que o projeto, se aprovado, aumentará o tráfego de caminhões pesados (carga útil superior a 1.800 kg), e trará como consequências o desgaste do estado de conservação e o aumento do número de acidentes graves nas estradas.

Também da perspectiva estritamente tributária, tanto a redução do IPI como do PIS/PASEP e da Cofins desenhadas no projeto são desaconselháveis.

No caso do IPI, a pretendida renúncia de receita em prol de um grupo econômico específico fere o pacto federativo, pois o imposto compõe os fundos constitucionais de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM). A questão é mais grave em relação à imensa maioria dos municípios brasileiros, pobres e com pouca ou nenhuma arrecadação de tributos próprios e, por isso, dependentes fundamentalmente da distribuição de recursos dos fundos constitucionais.

Ademais, o IPI tem como um de seus princípios norteadores o da essencialidade do produto, ou seja, alíquotas mais elevadas são impostas a itens claramente não essenciais à população, como cigarros e bebidas, ao passo que, noutro extremo, o tributo é zerado para medicamentos e alimentos básicos, por exemplo. Difícil entender, como de fato não entendeu o legislador até então, que caminhões pesados possam ser considerados tão essenciais a ponto de se livrarem completamente da incidência do IPI. É o que se observa na TIPI, em que a maioria dos

veículos classificados na posição 87.04 recebe alíquotas variando entre 5% e 10%.

A redução a zero das alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins, por sua vez, também significa privilegiar um grupo em desfavor de outro maior. O alívio no bolso do caminhoneiro autônomo representará, em contrapartida, diminuição de recursos para toda a população alcançada pelas políticas públicas oriundas da arrecadação das referidas contribuições.

Importante também é o peso do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente no preço final dos veículos destinados ao transporte de carga. Suas alíquotas elevadas fazem desse tributo um dos principais fatores de elevação de preço final para os produtos classificados na posição 87.04 na TIPI. A alíquota interna usual de ICMS para esses veículos, na maioria dos Estados, é de 12%.

Além do enfoque tributário e daquele emprestado pela engenharia, vale a pena tecer ressalvas sobre as consequências econômicas da eventual aprovação da presente matéria.

Um eventual e desejável sucesso profissional do caminhoneiro autônomo pode destituí-lo do regime favorecido ora em debate, o que por si só inibiria o ímpeto de crescimento no setor. Se, por exemplo, o caminhoneiro resolver ampliar seu negócio e passar a contar com dois ou três caminhões, em uma pequena empresa, já ficará fora do âmbito do benefício.

Ademais, ainda haveria quebra de isonomia entre o autônomo e o pequeno empresário que hoje já conta com dois ou três veículos de carga.

Atente-se, por fim, para algumas questões formais em relação ao texto do projeto. O novo inciso XXXIII proposto para o art. 28 da Lei nº 10.865, de 2004, contém a expressão “efetuadas a transportador autônomo”, quando o mais coerente com o comando do *caput* seria “destinados a transportador autônomo”. Essa nova redação, além de concordar com “caminhões chassi”, se harmonizaria com diversos outros incisos do mesmo art. 28, que também utilizam a palavra “destinados(as)”.

Outra questão formal é que não se estabeleceu, no texto do PLS, cláusula de estimativa de renúncia de receita, obrigatória de acordo com os artigos 5º, inciso II, e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Vislumbramos, portanto, inúmeras razões de ordem técnica e jurídica que desaconselham o prosseguimento da matéria.

III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 704 de 2011.

Sala da Comissão, em 30 de junho de 2015.

Senador RAIMUNDO LIRA, Presidente em exercício

Senador DOUGLAS CINTRA, Relator