



SENADO FEDERAL  
Senador TELMARIO MOTA

## PARECER N° , DE 2015

SF/16068.64669-13

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 4, de 2007, que *dispõe sobre isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), na aquisição de insumos e equipamentos especificados, utilizados na produção de leite.*

RELATOR: Senador TELMÁRIO MOTA

### I – RELATÓRIO

É submetido à decisão terminativa desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o PLS nº 4, de 2007, do Senador ALVARO DIAS. O projeto compõe-se de três artigos.

O art. 1º isenta do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) os insumos, máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, quando adquiridos com a finalidade de produção de leite. O parágrafo único preceitua que os produtos serão discriminados em ato do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

O art. 2º determina que, com vistas ao cumprimento de exigências da Lei Complementar (LCP) nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Poder Executivo estimará o montante de renúncia tributária decorrente da isenção e o incluirá no demonstrativo próprio do projeto de lei orçamentária que for encaminhado após sessenta dias da publicação da lei resultante do projeto.



SENADO FEDERAL  
Senador TELMARIO MOTA

O art. 3º prevê que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação, mas a isenção só surtirá efeitos a partir do exercício financeiro subsequente àquele em que for implementado o disposto no art. 2º.

Na justificação, o Autor afirma que o princípio da seletividade do IPI, em função da essencialidade do produto, é aplicável aos bens de capital e insumos destinados à produção leiteira, tendo em vista constituir-se o leite em produto básico para a população brasileira. Reconhece que alguns equipamentos e insumos utilizados na produção agropecuária já estão sujeitos a alíquotas baixas do IPI. Entretanto, a isenção proposta evita o impacto oriundo de eventual majoração tarifária pelo Poder Executivo e proporciona redução estável dos custos da atividade.

Entende, por fim, que a medida incentivará a modernização da pecuária leiteira, exigida pela evolução do mercado consumidor, impactando, favoravelmente, a indústria fornecedora de máquinas e de insumos.

Em 2007, o Plenário do Senado aprovou o Requerimento nº 785, de 2007, do Senador EXPEDITO JÚNIOR, que solicitou fosse a matéria também apreciada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Em 4 de junho de 2008, a CRA aprovou o relatório elaborado pelo Senador EXPEDITO JÚNIOR e apresentado pelo relator “ad hoc”, Senador GILBERTO GOELLNER, favorável à proposição com três emendas. O Parecer da CRA afirma que a isenção de IPI proposta é irrelevante, porque a quase totalidade dos insumos e dos bens de capital utilizados na produção de leite são não tributados (NT) ou tributados à alíquota zero de IPI. O Parecer propõe que se mude o foco do favor fiscal. Alvitra a desoneração de contribuições sociais incidentes sobre a importação e a receita bruta dos fornecedores de insumos e equipamentos destinados à produção leiteira: a Contribuição para o PIS/Pasep e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Nesse diapasão, a Emenda nº 1-CRA altera a ementa do PLS nº 4, de 2007, para enunciar a redução a zero da alíquota daquelas contribuições incidentes na aquisição de insumos, máquinas e aparelhos destinados à produção leiteira. A Emenda nº 2-CRA altera o art. 1º do PLS para reduzir a

SF/16068.646669-13



SENADO FEDERAL  
Senador TELMARIO MOTA

zero a alíquota daquelas contribuições incidentes na importação ou na venda no mercado interno de: a) adubos ou fertilizantes e suas matérias-primas; b) rações balanceadas e concentrados, micronutrientes e sal mineral. A Emenda nº 3-CRA altera o art. 2º do PLS para reduzir a zero a alíquota daquelas contribuições incidentes na venda no mercado interno de: a) teteiras; e b) juntas, gaxetas e semelhantes de borracha vulcanizada, ceifeiras e segadoras, máquinas e aparelhos para colher e dispor o feno, enfardadeiras de palha ou de forragem, máquinas de ordenhar, máquinas e aparelhos para preparação de alimentos ou rações para animais, e máquinas e aparelhos para Trituração ou moagem de grãos.

Em 2011, o Plenário do Senado aprovou o Requerimento nº 545, do Senador ROMERO JUCÁ, pela tramitação conjunta dos PLS nºs 4, 589 e 590, de 2007; 174, 181, 240, 449 e 463, de 2008; 45, 277, 305, 347, 380 e 510, de 2009; 160 e 197, de 2010. Em consequência, as matérias submeter-se-iam ao exame das Comissões de Educação, Cultura e Esporte (CE); de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); de Serviços de Infraestrutura (CI); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); da CRA; de Assuntos Sociais (CAS); de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); e, nos termos do art. 49, I, do Regimento Interno, da CAE.

Posteriormente, foi apresentado o Requerimento nº 846, de 2011, do Senador CYRO MIRANDA, pelo desapensamento do PLS nº 510, de 2009, o que foi aprovado pelo Plenário, em agosto de 2011. Em fevereiro de 2012, também foi aprovado o Requerimento nº 1.580, de 2011, da Senadora LÍDICE DA MATA, pela tramitação do PLS nº 130, de 2011, em conjunto com o nº 277, de 2009.

Em 11 de setembro de 2012, a CE aprovou o relatório elaborado pelo Senador CYRO MIRANDA, favorável ao PLS nº 4, de 2007, na condição de cabeça da tramitação conjunta, na forma da Emenda substitutiva nº 4-CE, e pela rejeição (apenas formal) dos demais projetos. Os arts. 5º, 15 e 16 do substitutivo transcreveram, respectivamente, o teor dos arts. 1º, 2º e 3º do PLS nº 4, de 2007.

SF/16068.64669-13



SENADO FEDERAL  
Senador TELMARIO MOTA

Em 13 de março de 2014, a CRE aprovou o relatório também elaborado pelo Senador CYRO MIRANDA, favorável ao PLS nº 4, de 2007, na condição de cabeça da tramitação conjunta, na forma da Emenda substitutiva nº 5-CRE, e pela rejeição (apenas formal) dos demais projetos. Os arts. 4º, 13 e 14 do substitutivo acolheram as normas enunciadas, respectivamente, nos arts. 1º, 2º e 3º do PLS nº 4, de 2007.

Em dezembro de 2014, ao fim da legislatura, o PLS nº 4, de 2007, foi arquivado.

Em 25 de fevereiro de 2015, o Plenário do Senado aprovou o Requerimento nº 19, de 2015, do Senador ALVARO DIAS e outros, determinando o desarquivamento da proposição, que volta ao exame desta CAE em decisão terminativa.

## II – ANÁLISE

Não há óbice de natureza constitucional quanto à iniciativa em matéria tributária, deferida a qualquer membro do Poder Legislativo pelo art. 61, nem quanto à competência tributária, própria da União, *ex vi* dos arts. 24, I, e 153, IV, e exercida pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, nos termos do art. 48, I, todos da Constituição Federal (CF).

Também foi atendido *in casu* o princípio da especificidade e exclusividade das leis tributárias benéficas, estatuído pelo § 6º do art. 150 da CF.

Entretanto, o parágrafo único do art. 1º suscita eiva de inconstitucionalidade, uma vez que atribui competência ao Mapa para discriminar os produtos a serem isentos. Ora, nos termos do art. 84, VI, *a*, da CF, compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal.

Em relação à adequação orçamentário-financeira, observamos que o PLS nº 4, de 2007, não ocasiona renúncia de receitas, porque a quase

SF/16068.646669-13



SENADO FEDERAL  
Senador TELMARIO MOTA

totalidade dos insumos e dos bens de capital utilizados na produção de leite são não tributados (NT) ou tributados à alíquota zero de IPI.

Para a avaliação do mérito, é relevante identificar os produtos utilizados na produção de leite e, consequentemente, na pecuária leiteira, com vistas a classificá-los na Tabela de Incidência do IPI (TIPI) e verificar as correspondentes alíquotas de IPI.

Com a entrada em vigor da Instrução Normativa Mapa nº 51, de 18 de setembro de 2002, e suas revisões, os produtores de leite passaram a investir em tecnologias que melhoram a qualidade do leite, tais como a aquisição de tanques de resfriamento, ordenha mecânica e controle sanitário. Esses investimentos, somados ao aumento das despesas com alimentação concentrada, sal mineral e medicamentos, vêm elevando o custo de produção do leite. A Tabela 1 relaciona os principais produtos que integram o custo da produção do leite.

Tabela 1

Insumos, máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos utilizados na produção de leite

PRODUTO	Código Tipi	Alíquota do IPI (%)
1. Sementes diversas	1209	NT
2. Fertilizantes diversos	3101.00.00 a 3105.90.90	NT ou 0
3. Rações balanceadas e concentrados para animais	2309.90.10, 2309.90.20, 2309.90.40, 2309.90.90, exceto Ex 01	0
4. Sal mineral para alimentação animal	2809.20.11 e 2835.25.00	0
5. Ureia Bovina	3102.10.90	NT
6. Medicamentos Veterinários	3003 e 3004	0
7. Sêmen bovino de leite PO importado	0511.10.00	NT

SF/16068.646669-13



SENADO FEDERAL  
Senador TELMARIO MOTA

8. Detergentes	3402.90.39	5
9. Pulverizadores e polvilhadeiras, de uso agrícola	8424.81.11	0
10. Ceifeiras, segadoras	8433.20.10 e 8433.20.90	0
11. Máquinas e aparelhos para colher e dispor o feno	8433.30.00	0
12. Enfardadeiras de palha ou de forragem	8433.40.00	0
13. Máquinas e aparelhos para preparação de alimentos ou rações para animais	8436.10.00	0
14. Máquinas e aparelhos para Trituração ou moagem de grãos	8437.8010	0
15. Insufladores de borracha (teteiras)	40.16.99.90	18
16. Máquinas de ordenhar	8434.10.00	0
17. Homogeneizadores de leite	8434.20.10	0
18. Resfriadores de leite	8418.69.20	0

À exceção dos detergentes, os insumos arrolados (linhas 1 a 8 da Tabela 1) não são gravados com alíquota positiva do IPI. Isso porque ou são bens não tributados (NT), por não serem industrializados, ou são bens tributados à alíquota zero. Os bens de capital utilizados exclusivamente na produção de leite (linhas 16 a 18 da Tabela 1) têm, por igual, o IPI zerado. Os demais equipamentos, máquinas, aparelhos (linhas 9 a 14 da Tabela 1) têm também alíquota de IPI zerada e são empregados não só na atividade leiteira, mas também na produção animal (animais de grande, médio e pequeno porte) e na agricultura. Os únicos produtos utilizados exclusivamente na produção de leite com alíquota de IPI positiva (18%) são as teteiras (insufladores de borracha), que conectam o úbere à máquina de ordenhar.

Fica patente, assim, que o impacto financeiro-econômico da isenção de IPI para produtos utilizados na produção específica de leite será praticamente nulo. Além disso, foge ao escopo do projeto isentar bens de uso comum à produção de leite, à produção animal e à agricultura, ou veículos de transporte de mercadorias em geral.

SF/16068.64669-13



SENADO FEDERAL  
Senador TELMARIO MOTA

O projeto objetiva reduzir o custo do leite. Entretanto, para que o **leite, produto da cesta básica nacional**, definida pelo Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, tenha um preço acessível à população em geral, é necessário que a carga tributária incidente sobre o seu consumo seja, se não eliminada, reduzida ao máximo. Esse objetivo já foi, em grande parte, alcançado. Com efeito, os tributos incidentes sobre o consumo são em número de quatro: IPI; Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins.

O leite, como tal considerado os leites não concentrados nem adicionados de açúcar ou de outros edulcorantes (posição 0401 da Tipi), não é tributável pelo IPI, por não ser produto industrializado. Os outros tipos de leite, resultantes de beneficiamento, acondicionamento ou industrialização (leite em pó) e os seus derivados, como manteiga (item da cesta básica), queijos, requeijão e iogurte, ou são não tributados ou têm alíquota zero do IPI.

Os Estados e o Distrito Federal, titulares da competência tributária sobre o ICMS, têm autonomia para fixar as alíquotas nas operações internas. Entretanto, por força do art. 155, § 2º, VI, da CF, as alíquotas internas não podem ser inferiores à alíquota modal interestadual, que é de 12%. O mesmo dispositivo constitucional permite às unidades federadas deliberarem em sentido contrário por meio de convênio que, nos termos da LCP nº 24, de 7 de janeiro de 1975, deve ser firmado pela sua unanimidade. Também a teor da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF e da citada lei complementar, as unidades federadas podem, por meio de convênios, conceder benefícios fiscais, como isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido, entre outros. Por exemplo, o Convênio ICMS nº 59, de 6 de julho de 2001, autoriza o Estado de Minas Gerais a conceder crédito presumido de ICMS na aquisição pelo laticínio de leite fresco (*in natura*) diretamente de produtores rurais ou de cooperativas.

Relativamente a PIS/Pasep e Cofins, o leite *in natura* é produzido, na sua quase totalidade, por produtores rurais pessoas físicas e estas não são contribuintes desses tributos.

SF/16068.646669-13



SENADO FEDERAL  
Senador TELMARIO MOTA

Com respeito à etapa seguinte da cadeia produtiva – os laticínios –, a Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, com a redação dada pela Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 (Lei do Bem), reduziu a zero as alíquotas de PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de leite fluido pasteurizado ou industrializado, na forma de ultrapasteurizado, e leite em pó, integral ou desnatado, destinados ao consumo humano.

A Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, estendeu o benefício ao leite em pó semidesnatado, leite fermentado, bebidas e compostos lácteos e fórmulas infantis, queijos populares, ricota e requeijão. Assim, na prática, entre os produtos fabricados por laticínios somente são onerados por PIS/Pasep e Cofins os queijos finos e os iogurtes.

O art. 8º da citada Lei nº 10.925, de 2004, também concedeu ao laticínio crédito presumido de PIS/Pasep e Cofins quando da aquisição de leite diretamente de produtor pessoa física. Como o laticínio recolhe PIS/Pasep e Cofins somente sobre as vendas de queijos finos e iogurtes, esses créditos presumidos se acumularam. Foram os esforços diuturnos da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados que permitiram que o Fisco federal venha ressarcir em dinheiro os créditos presumidos acumulados.

O novel art. 9º-A daquela Lei, acrescido pela Lei nº 13.137, de 19 de junho de 2015, condiciona o ressarcimento em dinheiro a que o laticínio adira ao “Programa Mais Leite Saudável”, instituído pelo Decreto nº 8.533, de 30 de setembro de 2015. Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Pasta e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) investirão no Programa R\$ 387 milhões até 2019. O Programa terá sete eixos de atuação. Com respeito ao eixo “Assistência Técnica Gerencial”, serão oferecidos, por dois anos, cursos técnicos e de gestão com o objetivo de melhorar a produtividade e a qualidade do leite, ampliando a renda de oitenta mil produtores.

Ante o exposto, quanto ao mérito, concluímos que:

SF/16068.646669-13



SENADO FEDERAL  
Senador TELMARIO MOTA

a) a isenção proposta é irrelevante porque a quase totalidade dos insumos e dos bens de capital utilizados na produção de leite são não tributados ou tributados à alíquota zero de IPI;

b) ainda que alguns desses bens tenham ou venham a ter alíquotas positivas de IPI, sua participação no custo de produção do leite é insignificante;

c) a cadeia de produção e beneficiamento do leite, inclusive o produtor pessoa física, será apoiada pelo Programa Mais Leite Saudável, instituído pelo Decreto nº 8.533, de 2015.

### III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 4, de 2007, ficando prejudicadas as Emendas nºs 1 a 3-CRA, 4-CE e 5-CRE.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/16068.64669-13