

PARECER N° , DE 2017

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.*

SF/17986.61697-05

RELATOR: Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

I – RELATÓRIO

É submetido à decisão terminativa da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (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.

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 em relação ao referido imposto.

É proposto no parecer 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 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,

SF/1798661697-05

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 do Senado, 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 de 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.

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.

SF/17986.61697-05

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 voltou ao exame desta Comissão em decisão terminativa.

Em 18 de fevereiro de 2016, o Senador TELMÁRIO MOTA apresentou relatório com voto pela rejeição do PLS nº 4, de 2007, conclusão que, após reexame, reiterou em 20 de junho de 2016, antes de se licenciar.

Em 29 de março de 2017, o Presidente da CAE, Senador TASSO JEREISSATI, solicitou ao Ministério da Fazenda a elaboração de estimativa do impacto orçamentário e financeiro causado por esta proposição.

II – ANÁLISE

Não é necessário esperar pela resposta do Ministério da Fazenda para concluir que o impacto orçamentário-financeiro causado pelo PLS nº 4, de 2007, é irrelevante, nos termos do § 13 do art. 117 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017). Isso 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, como já concluiu o Senador TELMÁRIO MOTA no bem-elaborado relatório apresentado a esta Comissão que ora atualizamos.

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 está atendido 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.

SF/1798661697-05

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), aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, e verificar as correspondentes alíquotas de IPI.

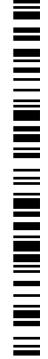
Com a entrada em vigor da Instrução Normativa Mapa nº 51, de 18 de setembro de 2002, e suas revisões, os produtores de leite passaram a investir em tecnologias que melhoram a qualidade do leite, tais como a aquisição de tanques de resfriamento, ordenha mecânica e controle sanitário. Esses investimentos, 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, exceto Ex 01, 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
8. Detergentes	3402.90.39	5
9. Pulverizadores e polvilhadeiras, de uso agrícola	8424.41.00 e 8424.49.00 Ex 001	0
10. Ceifeiras, segadoras	8433.20.10 e	0

SF/17986.61697-05



SF/17986.61697-05

	8433.20.90	
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.

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

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.

SF/17986.61697-05

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:

- a) a isenção proposta é irrelevante porque a quase totalidade dos insumos e dos bens de capital utilizados na produção de leite não são 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.

SF/1798661697-05

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/17986.61697-05