PARECER Nº , DE 2015

SF/15203.67015-90

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 187, de 2012, do Senador Paulo Bauer, que *permite a dedução do imposto de renda de valores doados a projetos e atividades de reciclagem.*

RELATOR: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 187, de 2012, do Senador PAULO BAUER, cujo objetivo é permitir a dedução do imposto de renda de valores doados a projetos e atividades de reciclagem.

A proposição tem apenas dois dispositivos. O primeiro estabelece como e quando poderão ser deduzidos do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas e jurídicas os valores doados a projetos e atividades de reciclagem. Já o segundo trata da vigência da norma, ao dispor que entrará em vigor na data de sua publicação e produzirá seus efeitos a partir de primeiro de janeiro do ano subsequente.

Na justificação, o autor assinala que a legislação ambiental brasileira é rica em mecanismos de comando e controle para a proteção do meio ambiente, sendo, entretanto, carente de instrumentos econômicos destinados a estimular práticas sustentáveis no desempenho das diversas atividades econômicas. Lembra que a Lei n° 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), buscou contribuir para o preenchimento dessa lacuna ao prever, em seu art. 44, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder

incentivos fiscais, financeiros ou creditícios às indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional.

SF/15203.67015-90

Frisa que o objetivo do PLS é proporcionar recursos adicionais ao financiamento de projetos e atividades de reciclagem, por meio do estímulo a doações por parte de pessoas físicas e jurídicas. Expõe que no Brasil essas doações têm sido tímidas, mas demonstram potencial para o custeio, com recursos privados, de atividades dessa natureza.

Segundo o autor, o projeto não aumenta a renúncia fiscal da União, razão pela qual são desnecessárias medidas de adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), uma vez que a possibilidade de dedução estará contida dentro dos mesmos limites de outras deduções previstas na legislação tributária.

Inicialmente, a matéria foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa. Contudo, tendo em vista o fato de a presente proposição tencionar promover o desenvolvimento nacional, foi encaminhada a esta Comissão em 6 de outubro passado, para análise em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

Conforme disposto no Requerimento nº 935, de 2015, compete a esta Comissão Especial a análise das proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional, como é o caso do PLS nº 187, de 2012.

O projeto não apresenta vícios de constitucionalidade, regimentalidade ou juridicidade e foi elaborado com observância da boa técnica legislativa e dos comandos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*.

O PLS nº 187, de 2012, promove a concretização do inciso VI do art. 170 da Constituição Federal, que institui como princípio da ordem econômica *a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento*

diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

A reciclagem de materiais e produtos é estratégica para o Brasil. Essas atividades integram uma extensa e abrangente cadeia produtiva, com benefícios econômicos, ambientais e sociais, pilares fundamentais do desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista ambiental, o benefício mais evidente da reciclagem consiste na redução do volume de lixo que precisa de destinação final. A crescente quantidade de lixo produzida pela sociedade constitui uma das principais fontes de poluição, especialmente nas cidades, ameaçando a saúde humana, degradando o meio ambiente e demandando cada vez mais investimentos em saneamento ambiental. Além disso, reduz a pressão sobre recursos naturais novos, uma vez que permite o reaproveitamento de materiais que seriam descartados como lixo.

A recuperação da energia presente nos produtos reciclados é fundamental no atual contexto de restrição de oferta e custos crescentes de produção no setor elétrico. O exemplo mais contundente desse benefício econômico é a reciclagem do alumínio. Esse material pode ser reciclado indefinidamente, segundo um processo que consome apenas 5% da energia necessária para o processo inicial de produção do alumínio a partir da bauxita.

Sob o aspecto social, as atividades de reciclagem absorvem expressiva quantidade de mão de obra e possibilitam geração de emprego e renda, especialmente nas comunidades mais carentes. Cooperativas de catadores são uma realidade em muitas cidades brasileiras. Elas promovem a inclusão social de trabalhadores que, de outro modo, não teriam como sustentar suas famílias. Há muito ainda a ser feito para promover condições dignas de trabalho para essas pessoas, mas incentivar a reciclagem é um dos primeiros passos dessa caminhada.

Entendemos que o PLS nº 187, de 2012, implementa uma estratégia inteligente de estímulo à reciclagem e, portanto, de promoção do desenvolvimento sustentável em todo o País.

A proposição permite o desconto de apenas 50% do valor das doações de pessoas físicas e jurídicas a projetos e atividades de reciclagem. Ou seja, para cada R$ 1,00 doado, apenas R$ 0,50 serão computados como

SF/15203.67015-90

benefício fiscal. Todas as pessoas físicas podem usufruir do benefício, mas apenas as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real estão habilitadas para tanto. Além disso, os projetos e atividades de reciclagem deverão ser previamente submetidos à aprovação do órgão competente do Poder Executivo.

Por fim, as deduções ficam sujeitas aos mesmos limites genéricos de outros benefícios fiscais, fixados, por exemplo, pela Lei Rouanet e pela Lei do Audiovisual.

Ainda no mesmo sentido, para dar cumprimento às medidas previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exigem estimativa do impacto do incentivo fiscal sobre a arrecadação, informamos que, segundo cálculos da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal na Nota Técnica nº 194/2015, que acompanha este relatório, conclui-se que a renúncia decorrente da aprovação do presente PLS é da ordem R$ 37,4 milhões para 2016; e R$ 39,9 milhões para 2017.

Por último, consideramos, também, que o PLS nº 187, de 2012, merece os seguintes aprimoramentos:

- Não basta a fixação genérica de um limite anual para as deduções de pessoas físicas e jurídicas. É fundamental prever a fixação de um valor máximo para o benefício a ser concedido anualmente. Essa fixação, a exemplo do previsto no art. 13-A da Lei nº 13.080, de 2015 – Lei de Incentivo ao Esporte, deve ser feita pelos órgãos competentes do Poder Executivo.

- Como medida de transparência no gasto público, consideramos necessária a divulgação dos beneficiários do incentivo fiscal, bem como do montante destinado a cada um. Medida análoga é prevista no art. 19, § 7º, da Lei nº 8.313, de 1991 – Lei de Apoio à Cultura.

- Para atender ao disposto no art. 109, § 5º, da Lei nº 13.080, de 2015 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015, é necessário prever um prazo máximo de cinco anos para a vigência da Lei.

SF/15203.67015-90

SF/15203.67015-90

Essas alterações são feitas em substitutivo que apresentamos ao final deste parecer. O objetivo deste projeto é incentivar as atividades de reciclagem, de modo a promover o desenvolvimento sustentável, com geração de emprego e renda, proteção do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida dos brasileiros, razão porque se mostra meritório, cabendo as emendas que seguem.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 187, de 2012, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº – CEDN

(Substitutivo ao PLS nº 187, de 2012)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 187, DE 2012

Permite a dedução do Imposto sobre a Renda de valores doados a projetos e atividades de reciclagem.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Poderão ser deduzidos do Imposto sobre a Renda devido, apurado na Declaração de Ajuste Anual pelas pessoas físicas, ou em cada período de apuração, trimestral ou anual, pela pessoa jurídica tributada com base no lucro real, 50% do valor das doações, devidamente comprovadas, feitas no ano-calendário, na forma do regulamento, a projetos e atividades de reciclagem previamente aprovados pelo órgão competente do Poder Executivo.

SF/15203.67015-90

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por reciclagem o processo de transformação de resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observados as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente e, se couber, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

§ 2º A dedução de que trata o *caput* deste artigo fica limitada:

I – no caso da pessoa jurídica, a 4% (quatro por cento) do Imposto sobre a Renda devido, conjuntamente com as deduções de que trata o inciso II do art. 6º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995;

II – no caso da pessoa física, a 6% (seis por cento) do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual, conjuntamente com as deduções de que tratam o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e o art. 1º da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006.

§ 3º As pessoas jurídicas não poderão deduzir o valor da doação de que trata o *caput* deste artigo para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

§ 4º O valor máximo das deduções de que trata esta Lei será fixado anualmente em ato do Poder Executivo, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do Imposto sobre a Renda devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.

§ 5º Cabe ao órgão responsável pela seleção, aprovação, monitoramento, avaliação e fiscalização dos projetos e atividades de reciclagem de que trata esta lei zelar pelo cumprimento do limite estabelecido na forma do § 4º deste artigo.

§ 6º O órgão competente publicará, anualmente, até 28 de fevereiro, o montante dos recursos autorizados para a renúncia fiscal no exercício anterior, devidamente discriminados por beneficiário.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente e até cinco anos após esta data.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/15203.67015-90

NOTA TÉCNICA Nº 0194/2015

SF/15203.67015-90

Brasília, 09 de novembro de 2015.

Assunto: estudo sobre a estimativa decorrente do Projeto de Lei do Senado que "*Permite a dedução do imposto de renda de valores doados a projetos e atividades de reciclagem*".

1 Introdução

Trata-se de solicitação para a elaboração de estudo sobre a estimativa de renúncia decorrente da aprovação de Projeto de Lei do Senado (PLS) "*Permite a dedução do imposto de renda de valores doados a projetos e atividades de reciclagem*".

Pela Proposição, poderão ser deduzidos do imposto de renda devido por pessoas físicas ou pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real 50% do valor das doações devidamente comprovadas a projetos e atividades de reciclagem previamente aprovados pelo órgão competente do Poder Executivo.

No caso de o doador ser pessoa jurídica, a dedução fica limitada a 4% (quatro por cento) do imposto de renda devido. Sendo pessoa física o doador, esse limite será de 6% (seis por cento) do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual.

Importa destacar que, segundo o texto original do PLS, as pessoas jurídicas não poderão deduzir o valor da doação da base de cálculo para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Por fim, a Proposição estabelece que o valor máximo das deduções será fixado anualmente em ato do Poder Executivo, com base em um percentual da

renda tributável das pessoas físicas e do imposto sobre a renda devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. Tal disposição significa que o Poder Executivo, por ato próprio, poderá estipular percentuais de dedução inferiores àqueles contidos no texto da Proposição.

SF/15203.67015-90

2 Estimativa de renúncia

Preliminarmente, deve-se destacar que há poucas estatísticas sólidas disponíveis acerca da reciclagem no Brasil, sobretudo no que tange aos seus impactos econômicos.

Para contornar tal limitação, valemo-nos das estatísticas referentes à renúncia de receita decorrente da Lei Rouanet – Lei nº 8.313/91. Isso porque o formato do benefício fiscal ora em análise é bastante similar àquele contido na Lei Rouanet, já que ambos limitam as isenções a 4% e 6% do imposto devido pelas pessoas jurídicas e físicas, respectivamente.

Diante desse cenário, após alguma pesquisa, identificamos que a contribuição da cultura para o PIB nacional, nos últimos anos, ficou em torno de 2,60%[1], o que, em valores correntes 2014, corresponde a R$ 143,55 bilhões[2]. A esse valor, nos referiremos como o "PIB da Cultura".

Segundo o Demonstrativo de Gastos Tributários elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a projeção de renúncia fiscal decorrente da Lei Rouanet para o exercício de 2015 é de R$ 1,32 bilhão[3], o que equivale a 0,922% do

[1] http://pnc.culturadigital.br/metas/45-de-participacao-do-setor-cultural-brasileiro-no-produto-interno-bruto-pib/

[2] Valor baseado no PIB de 2014, de R$ 5.521,00 bilhões.

[3] http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2015

PIB da Cultura. Ou seja, para cada R$ 100,00 aplicados, de alguma maneira, em Cultura, o governo concede cerca de R$ 0,92 de incentivo fiscal.

Ante a ausência de dados mais robustos, e considerando a similaridade no delineamento do incentivo proposto com aquele contido na Lei Rouanet, optou-se por adotar o mesmo percentual de 0,922% para fins de estimar a renúncia decorrente do presente PLS.

Nesse lanço, considerando que, a valores de 2014, a contribuição média da reciclagem para o PIB brasileiro gira em torno dos R$ 3,65 bilhões[4], a renúncia decorrente desta Proposição estaria estimada em cerca de R$ 33,6 milhões, em valores de 2014.

Atualizando tal estimativa de renúncia para 2015, 2016 e 2017[5], temos os seguintes valores projetados: R$ 2,99 milhões para 2015 (referente apenas ao mês de dezembro); R$ 37,4 milhões para 2016; e R$ 39,9 milhões para 2017.

Ressalta-se que, como o Poder Executivo, por ato próprio, poderá limitar o benefício fiscal previsto no PLS, o montante da renúncia de receita poderá ser inferior ao projetado.

3 Compensação

Visando a atender o art. 14, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto

[4] http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100514_relatpsau.pdf

[5] Valor atualizado segundo os seguintes parâmetros: a) 2015: crescimento de –3,10% e inflação de 9,99%; b) 2016: crescimento de –1,90% e inflação de 6,47%; e c) 2017: crescimento de 1,9% e inflação de 4,50%. Valores para 2015 e 2016 extraídos do Relatório Focus de 06/11/2015: <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20151106.pdf>. Valores referente a 2017 extraídos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2016/elaboracao/projeto-de-lei/proposta-do-poder-executivo/anexo-iv.1-anexo-de-metas-fiscais-anuais-art.-4o-ss-2o -inciso-i-da-lei-complementar-no-101-de-4-de-maio-de-2000>.

SF/15203.67015-90

orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e, no presente caso, estar, ainda, acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

SF/15203.67015-90

Visando a intensificar as externalidades positivas decorrentes da aprovação do presente PLS, sugerimos, como medida compensatória, a elevação da alíquota do IPI incidente sobre cigarros.

Segundo dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2014, a arrecadação do IPI-Fumo foi da ordem de R$ 5.653,9 milhões[6]. Como o benefício fiscal decorrente da aprovação do PLS corresponde a apenas 0,59% da arrecadação do IPI-Fumo, a majoração das alíquotas desse tributo em igual percentual seria suficiente para compensar financeiramente a renúncia ora estimada, além de intensificar os benefícios sociais decorrentes da medida.

4 Conclusão

A renúncia decorrente da aprovação do presente PLS é da ordem de R$ 2,99 milhões para 2015 (referente apenas ao mês de dezembro); R$ 37,4 milhões para 2016; e R$ 39,9 milhões para 2017.

Para fins de atendimento do art. 14, II, da LRF, recomenda-se a majoração das alíquotas do IPI-Fumo em 0,59%.

Diego Prandino Alves

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

[6] http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/regimes-e-controles-especiais/arrecadacao-de-tributos-federais-2014-2015.