



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**

## **PAUTA DA 50ª REUNIÃO**

**(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)**

**15/12/2015**

**TERÇA-FEIRA**

**Imediatamente após a 49ª reunião**

**Presidente: Senador Delcídio do Amaral**

**Vice-Presidente: Senador Raimundo Lira**



**Comissão de Assuntos Econômicos**

**50ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA  
DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 15/12/2015.**

**50ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA**  
***Terça-feira, Imediatamente após a 49ª***

**SUMÁRIO**

**1ª PARTE - AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA**

<b>FINALIDADE</b>	<b>PÁGINA</b>
<b>Apreciar o relatório de avaliação dos impactos dos benefícios de ICMS concedidos unilateralmente pelos estados, em atendimento ao art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal. Relator: Senador Lindbergh Farias</b>	<b>11</b>

**2ª PARTE - DELIBERATIVA**

<b>ITEM</b>	<b>PROPOSIÇÃO</b>	<b>RELATOR (A)</b>	<b>PÁGINA</b>
<b>1</b>	<b>MSF 11/2015</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. LINDBERGH FARIAS</b>	<b>76</b>
<b>2</b>	<b>PLC 167/2015</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. BLAIRO MAGGI</b>	<b>103</b>
<b>3</b>	<b>PLS 46/2012</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. HÉLIO JOSÉ</b>	<b>108</b>

<b>4</b>	<b>TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PLS 202/2015</b>  - Terminativo -	<b>SEN. WALTER PINHEIRO</b>	<b>115</b>
<b>5</b>	<b>PLS 280/2013</b>  - Terminativo -	<b>SEN. REGUFFE</b>	<b>118</b>
<b>6</b>	<b>PLS 190/2011</b>  - Terminativo -	<b>SEN. JOSÉ PIMENTEL</b>	<b>164</b>
<b>7</b>	<b>PLS 276/2007</b>  - Terminativo -	<b>SEN. DOUGLAS CINTRA</b>	<b>172</b>
<b>8</b>	<b>PLS 463/2015</b> (Tramita em conjunto com: PLS 519/2015) - Terminativo -	<b>SEN. JOSÉ PIMENTEL</b>	<b>186</b>

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE**

PRESIDENTE: Senador Delcídio do Amaral  
 VICE-PRESIDENTE: Senador Raimundo Lira  
 (27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE(S)
<b>Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)</b>			
Gleisi Hoffmann(PT)	PR (61) 3303-6271	1 José Pimentel(PT)	CE (61) 3303-6390 /6391
Delcídio do Amaral(PT)	MS (61) 3303-2452 a 3303 2457	2 Paulo Rocha(PT)	PA (61) 3303-3800
Lindbergh Farias(PT)	RJ (61) 3303-6427	3 Acir Gurgacz(PDT)(17)(23)	RO (61) 3303-3131/3132
Walter Pinheiro(PT)	BA (61) 33036788/6790	4 Humberto Costa(PT)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Reguffe(PDT)	DF (61) 3303-6355 a 6361 e 6363	5 Cristovam Buarque(PDT)(12)	DF (61) 3303-2281
Telmário Mota(PDT)	RR (61) 3303-6315	6 Jorge Viana(PT)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367
Benedito de Lira(PP)	AL (61) 3303-6148 / 6151	7 Wilder Moraes(PP)(26)	GO (61)3303 2092 a (61)3303 2099
Ciro Nogueira(PP)	PI (61) 3303-6185 / 6187	8 Ivo Cassol(PP)	RO (61) 3303.6328 / 6329
<b>Maioria (PMDB)</b>			
Romero Jucá(PMDB)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	1 Valdir Raupp(PMDB)	RO (61) 3303-2252/2253
Waldemir Moka(PMDB)	MS (61) 3303-6767 / 6768	2 Eunício Oliveira(PMDB)	CE (61) 3303-6245
Raimundo Lira(PMDB)	PB (61) 3303.6747	3 José Maranhão(PMDB)	PB (61) 3303-6485 a 6491 e 6493
Sandra Braga(PMDB)	AM (61) 3303-6230/6227	4 Lúcia Vânia(PSB)(14)	GO (61) 3303-2035/2844
Ricardo Ferraço(PMDB)	ES (61) 3303-6590	5 Jader Barbalho(PMDB)(16)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832
Roberto Requião(PMDB)	PR (61) 3303-6623/6624	6 Marta Suplicy(PMDB)(18)	SP (61) 3303-6510
Omar Aziz(PSD)	AM (61) 3303.6581 e 6502	7 Rose de Freitas(PMDB)(20)	ES (61) 3303-1156 e 1158
VAGO(19)		8 Hélio José(PMB)	DF (61) 3303-6640/6645/6646
<b>Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)</b>			
José Agripino(DEM)	RN (61) 3303-2361 a 2366	1 José Serra(PSDB)	SP (61) 3303-6651 e 6655
Davi Alcolumbre(DEM)(24)	AP (61) 3303-6717, 6720 e 6722	2 Ataídes Oliveira(PSDB)	TO (61) 3303-2163/2164
Flexa Ribeiro(PSDB)	PA (61) 3303-2342	3 Dalirio Beber(PSDB)(22)	SC (61) 3303-6446
Alvaro Dias(PSDB)(6)	PR (61) 3303-4059/4060	4 Ronaldo Caiado(DEM)	GO (61) 3303-6439 e 6440
Tasso Jereissati(PSDB)	CE (61) 3303-4502/4503	5 Ricardo Franco(DEM)(8)(25)(27)	SE
<b>Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)</b>			
Antonio Carlos Valadares(PSB)	SE (61) 3303-2201 a 2206	1 Lídice da Mata(PSB)	BA (61) 3303-6408
Fernando Bezerra Coelho(PSB)	PE (61) 3303-2182	2 Roberto Rocha(PSB)	MA (61) 3303-1437/1435/1501/1503/1506 a 1508
Vanessa Grazziotin(PCdoB)	AM (61) 3303-6726	3 José Medeiros(PPS)	MT (61) 3303-1146/1148
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)</b>			
Douglas Cintra(PTB)	PE (61) 3303-6130/6124	1 Eduardo Amorim(PSC)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211
Marcelo Crivella(PR)B)	RJ (61) 3303-5225/5730	2 Elmano Férrer(PTB)	PI (61) 3303-1015/1115/1215/2415/3055/3056/4847
Wellington Fagundes(PR)	MT (61) 3303-6213 a 6219	3 Blairo Maggi(PR)(11)	MT (61) 3303-6167

(1) Em 25.02.2015, os Senadores Douglas Cintra, Marcelo Crivella e Wellington Fagundes foram designados membros titulares; e os Senadores Eduardo Amorim e Elmano Férrer, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar União e Força, para compor a CAE (Of. 04/2015-BLUFOR).

(2) Em 25.02.2015, os Senadores Antônio Carlos Valadares, Fernando Bezerra Coelho, Vanessa Grazziotin foram designados membros titulares; e os Senadores Lídice da Mata, Roberto Rocha e José Medeiros, como membros suplentes, pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor a CAE (Of. 3/2015-GLBSD).

(3) Em 25.02.2015, os Senadores Gleisi Hoffmann, Delcídio do Amaral, Lindbergh Farias, Walter Pinheiro, Reguffe e Telmário Mota foram designados membros titulares; e os Senadores José Pimentel, Paulo Rocha, Marta Suplicy, Humberto Costa, Fátima Bezerra e Jorge Viana, como membros suplentes, pelo Bloco de Apoio ao Governo, para compor a CAE (Of. 4/2015-GLBAG).

(4) Em 25.02.2015, os Senadores José Agripino e Wilder Moraes foram designados membros titulares; e os Senadores Davi Alcolumbre e Ronaldo Caiado, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CAE (Ofs. 1 a 5/2015-GLDEM).

(5) Em 26.02.2015, os Senadores Flexa Ribeiro, José Serra e Tasso Jereissati foram designados membros titulares; e os Senadores Ataídes Oliveira, Antônio Anastasia e Paulo Bauer, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CAE (Of. 13/2015-GLPSDB).

(6) Em 27.02.2015, o Senador Alvaro Dias foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador José Serra (Of. 23/2015-GLPSDB).

- (7) Em 02.03.2015, os Senadores Benedito de Lira e Ciro Nogueira foram designados membros titulares; e os Senadores Gladson Camelli e Ivo Cassol membros suplentes pelo Partido Progressista, para compor a CAE (Mem. 21 a 24/2015-GLDPP).
- (8) Em 03.03.2015, o Senador José Serra foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Paulo Bauer (Of. 42/2015-GLPSDB).
- (9) Em 05.03.2015, os Senadores Romero Jucá, Waldemir Moka, Raimundo Lira, Sandra Braga, Ricardo Ferraço, Roberto Requião, Omar Aziz e Luiz Henrique foram designados membros titulares; e os Senadores Valdir Raupp, Eunício Oliveira, José Maranhão e Hélio José, como membros suplentes, pelo Bloco da Maioria para compor a CAE (Of. 043/2015-GLPMDB).
- (10) Em 04.03.2015, o Partido Progressista passa a integrar o Bloco de Apoio ao Governo (Of. 19/2015-GLDBAG).
- (11) Em 04.03.2015, o Senador Blairo Maggi foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força (Of. 13/2015-BLUFOR).
- (12) Em 06.03.2015, o Senador Cristovam Buarque foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo, em substituição à Senadora Fátima Bezerra (Of. 20/2015-GLDBAG).
- (13) Em 10.03.2015, a Comissão reunida elegeu os Senadores Delcídio do Amaral e Raimundo Lira, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 17/2015-CAE).
- (14) Em 18.03.2015, a Senadora Lúcia Vânia foi designada membro suplente em vaga cedida ao PSDB pelo Bloco da Maioria (Ofs. 51/2015-GLPMDB e 81/2015-GLPSDB).
- (15) Em 31.03.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores José Serra, Antonio Anastasia, Ataídes Oliveira, Ronaldo Caiado e Davi Alcolumbre (Of. 89/2015-GLPSDB).
- (16) Em 14.04.2015, o Senador Jader Barbalho foi designado membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 121/2015-GLPMDB).
- (17) Em 05.05.2015, o Senador Donizeti Nogueira foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição à Senadora Marta Suplicy (Of. 65/2015-GLDBAG).
- (18) Em 06.05.2015, a Senadora Marta Suplicy foi designada membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 142/2015-GLPMDB).
- (19) Em 11.05.2015, vago em virtude do falecimento do Senador Luiz Henrique, ocorrido em 10.05.2015.
- (20) Em 18.05.2015, a Senadora Rose de Freitas foi designada membro suplente pelo Bloco da Maioria (Of. 159/2015-GLPMDB).
- (21) Em 19.05.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores José Serra, Ataídes Oliveira e Antonio Anastasia (Of. 112/2015-GLPSDB).
- (22) Em 19.05.2015, o Senador Dalírio Beber foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Antonio Anastasia, que deixa de integrar a Comissão (Of. 112/2015-GLPSDB).
- (23) Em 02.07.2015, o Senador Acir Grugacz foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Donizeti Nogueira (Of. 90/2015-GLDBAG).
- (24) Em 30.09.2015, o Senador Davi Alcolumbre foi designado membro titular pelo Bloco Parlamentar da Oposição, em substituição ao Senador Wilder Moraes, que deixou de compor a Comissão (Of. 109/2015-GLDEM).
- (25) Em 30.09.2015, vago em virtude de o Senador Davi Alcolumbre ter sido designado membro titular da comissão, pelo Bloco Parlamentar da Oposição (of. 109/2015-GLDEM).
- (26) Em 07.10.2015, o Senador Wilder Moraes foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Gladson Cameli (Of. 130/2015-GLDBAG).
- (27) Em 08.12.2015, o Senador Ricardo Franco foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição (Of. 121/2015-GLDEM).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 10:00 HORAS  
SECRETÁRIO(A): CAMILA MORAES BITTAR  
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033516  
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 61 33033255  
E-MAIL: cae@senado.leg.br



SENADO FEDERAL  
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA  
55ª LEGISLATURA**

**Em 15 de dezembro de 2015  
(terça-feira)  
Imediatamente após a 49ª reunião**

**PAUTA**  
50ª Reunião, Extraordinária

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE**

<b>1ª PARTE</b>	Avaliação de política pública
<b>2ª PARTE</b>	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 19

14/12/15: Inclusão do relatório de avaliação de política pública (1ª parte).

**1ª PARTE****Avaliação de política pública****Finalidade:**

Apreciar o relatório de avaliação dos impactos dos benefícios de ICMS concedidos unilateralmente pelos estados, em atendimento ao art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal.

Relator: Senador Lindbergh Farias

**Anexos da Pauta**

[Relatório](#)

[Requerimento nº 1 de 2015 - CAE](#)

**2ª PARTE****PAUTA****ITEM 1****[MENSAGEM \(SF\) Nº 11, de 2015](#)**

- Não Terminativo -

*Encaminha, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Programação Monetária para o 1º trimestre e para o ano de 2015, contendo estimativas das faixas de variação dos principais agregados monetários, análise da evolução da economia nacional e justificativa da programação monetária.*

**Autoria:** Presidente da República

**Relatoria:** Senador Lindbergh Farias

**Relatório:** Favorável nos termos do projeto de decreto legislativo que apresenta.

**Textos da pauta:**

[Relatório \(CAE\)](#)

[Avulso da matéria](#)

**ITEM 2****[PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 167, de 2015 - Complementar](#)**

- Não Terminativo -

*Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.*

**Autoria:** Deputado Mauro Mariani

**Relatoria:** Senador Blairo Maggi

**Relatório:** Favorável ao projeto com uma emenda que apresenta.

**Textos da pauta:**

[Relatório \(CAE\)](#)

[Avulso da matéria](#)

**ITEM 3****[PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 46, de 2012](#)**

- Não Terminativo -

*Assegura aos estabelecimentos com atividades na área de turismo rural, ecoturismo e de aventura tarifação de energia elétrica equivalente à classe rural e suas subclasses.*

**Autoria:** Senador Lauro Antonio

**Relatoria:** Senador Hélio José

**Relatório:** Contrário ao projeto.

**Observações:**

1. Em 3/9/2015, foi realizada audiência pública para instruir a matéria;
2. A matéria será apreciada pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, em decisão terminativa.

**Textos da pauta:**

[Relatório \(CAE\)](#)  
[Avulso da matéria](#)

#### ITEM 4

### TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 202, de 2015

- Terminativo -

**Ementa do Projeto:** Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para prever isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

**Autoria do Projeto:** Senador Otto Alencar

**Relatoria do Projeto:** Senador Jorge Viana (Substituído por *Ad Hoc*)

**Relatoria *Ad hoc*:** Senador Walter Pinheiro

**Relatório:** Aplicável somente se houver apresentação de emendas.

**Observações:**

1. Em 24/11/2015, foi aprovado substitutivo integral ao projeto. De acordo com o art. 282 do Regimento Interno do Senado Federal, a matéria é submetida a turno suplementar;
2. Não sendo oferecidas emendas até o encerramento da discussão, o substitutivo será dado como definitivamente adotado sem votação, nos termos do art. 284 do RISF.

**Textos da pauta:**

[Substitutivo](#)

#### ITEM 5

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 280, de 2013

- Terminativo -

*Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.*

**Autoria:** Senador Ricardo Ferraço e outros

**Relatoria:** Senadora Gleisi Hoffmann (Substituído por *Ad Hoc*)

**Relatoria *Ad hoc*:** Senador Reguffe

**Relatório:** Pela aprovação do projeto e da Emenda nº 2-CAS, acatando a Emenda nº 1-CI e as Subemendas nºs 1-CE, 2-CAS, 3-CAS e 4-CAS na forma da emenda que apresenta.

**Observações:**

1. A matéria foi apreciada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura, com parecer favorável ao projeto e à Emenda nº 1-CI;
2. A matéria foi apreciada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, com parecer favorável ao projeto e à Emenda nº 1-CI, nos termos da Subemenda nº 1-CE;
3. A matéria foi apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais, com parecer favorável ao projeto; à Emenda nº 1-CI nos termos das Subemendas nºs 1-CE, e 2 a 4-CAS; e à Emenda nº 2-CAS;
4. Em 20/10/2015, a senadora Gleisi Hoffmann apresentou voto em separado, pelo arquivamento do projeto;
5. Em 20/10/2015, foi concedida vista coletiva.

**Textos da pauta:**

[Relatório \(CAE\)](#)  
[Voto em separado \(CAE\)](#)  
[Avulso da matéria](#)  
[Parecer aprovado na comissão \(CI\)](#)  
[Parecer aprovado na comissão \(CE\)](#)  
[Parecer aprovado na comissão \(CAS\)](#)

**ITEM 6****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 190, de 2011****- Terminativo -**

*Acrescenta Parágrafo Único ao Art. 4º da Lei 9.126, de 10 de novembro de 1995, para determinar que ao saldo não desembolsado do BNDES seja dado o mesmo tratamento dos saldos dos recursos dos Fundos Constitucionais*

**Autoria:** Senador Aloysio Nunes Ferreira

**Relatoria:** Senador José Pimentel

**Relatório:** Pela aprovação do projeto.

**Textos da pauta:**

[Relatório \(CAE\)](#)  
[Avulso da matéria](#)

**ITEM 7****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 276, de 2007****- Terminativo -**

*Acrescenta dispositivos à Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para permitir ao titular de benefício do Instituto Nacional do Seguro Social solicitar o bloqueio de seu registro, para impedir descontos decorrentes de operação de crédito consignado.*

**Autoria:** Senador Valdir Raupp

**Relatoria:** Senador Douglas Cintra

**Relatório:** Pela aprovação do projeto com três emendas que apresenta.

**Observações:**

1. A matéria foi apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais, com parecer favorável ao projeto.

**Textos da pauta:**

[Relatório \(CAE\)](#)  
[Avulso da matéria](#)  
[Parecer aprovado na comissão \(CAS\)](#)

**ITEM 8**

**TRAMITAÇÃO CONJUNTA**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 463, de 2015**

- Terminativo -

*Altera a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, para estender o prazo para o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional, relativos ao PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.*

**Autoria:** Senador Lasier Martins

**Textos da pauta:**

[Relatório \(CAE\)](#)  
[Avulso da matéria](#)

**TRAMITA EM CONJUNTO**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 519, de 2015**

- Terminativo -

*Altera a redação do art. 12 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, que dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.715, de 25 de novembro de 1998, 11.828, de 20 de novembro de 2008, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.222, de 9 de maio de 2001, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.110, de 25 de abril de 2005, 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 9.514, de 20 de novembro de 1997; e revoga dispositivo da Lei no 12.703, de 7 de agosto de 2012, para ampliar o prazo dos débitos relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP passíveis de parcelamento.*

**Autoria:** Senador Paulo Paim

**Relatoria:** Senador José Pimentel

**Relatório:** Pela aprovação do PLS nº 463 de 2015 com uma emenda que apresenta, e pela rejeição do PLS nº 519 de 2015.

**Textos da pauta:**

[Avulso da matéria](#)

# **1ª PARTE - AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA**

# **1**

## **RELATÓRIO**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**

**OS IMPACTOS DOS BENEFÍCIOS DE ICMS  
CONCEDIDOS UNILATERALMENTE PELOS ESTADOS**

## SUMÁRIO

<b>1. DEFINIÇÃO E PLANO DE TRABALHO.....</b>	<b>4</b>
1.1 DEFINIÇÃO.....	4
1.2 PLANO DE TRABALHO.....	5
<b>2. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>8</b>
2.1 O IMPOSTO ANTECESSOR DO ICMS.....	8
2.2 A REFORMULAÇÃO PROMOVIDA EM 1988 E 1989 .....	10
2.3 A DEFINIÇÃO DE GUERRA FISCAL E SEUS INSTRUMENTOS .....	11
2.4 FASES DA GUERRA FISCAL E A RECEPÇÃO DA LCP Nº 24, DE 1975 .....	13
2.5 MEDIDAS DO GOVERNO FEDERAL E A RESPOSTA DO CONFAZ .....	15
2.6 ALTERAÇÕES RECENTES NA LEGISLAÇÃO DO ICMS .....	17
<b>3. CONSEQUÊNCIAS DA GUERRA FISCAL.....</b>	<b>19</b>
3.1 PRINCIPAIS PROBLEMAS DA GUERRA FISCAL .....	20
3.1.1 DISTORÇÃO NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS.....	20
3.1.2 INSEGURANÇA ECONÔMICA E JURÍDICA .....	22
3.1.3 EROÇÃO NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA .....	24
3.2 POTENCIAIS GANHOS DECORRENTES DA GUERRA FISCAL .....	26
3.2.1 REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA .....	26
3.2.2 EXECUÇÃO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	27
<b>4. AVALIAÇÃO DA GUERRA FISCAL.....</b>	<b>31</b>
4.1 GUERRA FISCAL: UMA AVALIAÇÃO COMPARATIVA ENTRE ALGUNS ESTADOS PARTICIPANTES .....	34
4.2 GUERRA FISCAL NO PARANÁ .....	37
4.3 TRINCHEIRAS DA GUERRA FISCAL: AVALIAÇÃO DO RIOLOG DO ERJ E PROPOSTA DE AJUSTES.....	40
4.4 GUERRA FISCAL DOS PORTOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL .....	43
4.5 RESUMO.....	45
<b>5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....</b>	<b>45</b>

<b>6. ANÁLISE DA SOLUÇÃO .....</b>	<b>50</b>
6.1 REDUÇÃO DAS ALÍQUOTAS INTERESTADUAIS DO ICMS .....	51
6.2 CRIAÇÃO DOS FUNDOS .....	54
6.3 ATUALIZAÇÃO DA LCP Nº 24, DE 1975.....	57
<b>7. RECOMENDAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>59</b>

#### **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – PIB DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO .....	47
FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS PERDAS X GANHOS EFETIVOS DE ARRECADAÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL DO ICMS ARRECADADO, A VALORES DE 2013 .....	48
FIGURA 3 – ALÍQUOTAS DO CONVÊNIO ICMS Nº 70, DE 2014, E DO PRS Nº 1, DE 2013 .....	53

---

## 1. DEFINIÇÃO E PLANO DE TRABALHO

### 1.1 DEFINIÇÃO

O Regimento Interno do Senado Federal, alterado pela Resolução nº 44, de 2013, determina, em seu art. 96-B, que as comissões permanentes desta Casa Legislativa selecionarão, em suas respectivas áreas de atuação, políticas públicas executadas pelo Poder Executivo até o último dia útil do mês de março, para avaliação, inclusive, dos seus impactos e das atividades de suporte para a sua execução, cujo relatório final deve ser apresentado com as conclusões da avaliação realizada até o final da sessão legislativa.

O Referencial para Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal<sup>1</sup>, elaborado pelas Consultorias da Casa, informa que o monitoramento dos resultados e dos processos das políticas públicas deve ser efetuado sob dois pontos de vista: *(i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas, quando necessários e oportunos.*

Diante do mandamento regimental, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aprovou, em 25 de março último, o Requerimento nº 1, de 2015, do Senador Delcídio do Amaral, que determina a avaliação da seguinte política pública: “Os Impactos dos benefícios de ICMS concedidos unilateralmente pelos Estados”. Segundo a Justificação desse requerimento,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>.

*esta Comissão oferecerá grande contribuição ao País ao avaliar a sistema de tributação do ICMS nas operações interestaduais e apresentar sugestões no sentido de tornar essa tributação mais eficiente, com conseqüente ganho de bem-estar para a sociedade.*

O Presidente da CAE concedeu a mim, Senador Lindbergh Farias, no dia 14 de abril de 2015, a nobre missão de relatar essa matéria, a qual cumpro no presente momento.

## **1.2 PLANO DE TRABALHO**

Para a plena execução da avaliação da política pública, com o apoio das Consultorias da Casa, houve a adoção do seguinte plano de trabalho:

- I. Apresentação do contexto histórico-institucional da guerra fiscal, bem como suas conseqüências e impactos;
- II. Descrição das audiências públicas relacionadas à superação desse conflito;
- III. Levantamento e análise das proposições legislativas que tratam do assunto; e
- IV. Elaboração dos encaminhamentos legislativos necessários.

Os assuntos relacionados no item I serão tratados nas Seções 2, 3 e 4 deste relatório. Já o atendimento do item II contará com a descrição conjunta e resumida, na Seção 5, das seguintes audiências públicas realizadas na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR):

---

- 1ª audiência de instrução do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 1, de 2013, em 13 de maio último, que contou com a participação dos Senhores: Afonso Lobo Moraes, Secretário de Fazenda do Estado do Amazonas; George Santoro, Secretário da Fazenda do Estado de Alagoas; Leonardo Colombini, Secretário da Fazenda do Distrito Federal; e Renato Vilela, Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo;

- 2ª audiência de instrução do PRS nº 1, de 2013, em 13 de maio último, que contou com a participação dos Senhores: José Barroso Tostes Neto, Coordenador dos Secretários Estaduais de Fazenda do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); Senador Romero Jucá; Senador Delcídio do Amaral; Senador Walter Pinheiro; e Manoel Nazareno P. de Moura Júnior, Presidente da Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE/ICMS);

- 3ª audiência de instrução do PRS nº 1, de 2013, em 7 de outubro último, que contou com a presença das Senhoras e dos Senhores: Ely Dantas de Souza Cruz, Membro da COTEPE/ICMS, representante do Secretário da Fazenda do Estado da Bahia; Lourdes Augusta de Almeida Nobre Silva, Coordenadora da Assessoria de Representação no Confaz e Relações Federativas da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás; Márcio Stefanni Monteiro Moraes, Secretário da Fazenda do Estado de Pernambuco; André Horta Melo, Coordenador dos Secretários Estaduais de Fazenda no Confaz; Marcelo Mello, Presidente da COTEPE/ICMS; e Jader Rieffe Julianelli Afonso, Secretário Adjunto da Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul; e

- 4ª audiência de instrução do PRS nº 1, de 2013, em 21 de outubro último, que contou com a participação da Senhora e dos Senhores, respectivamente: Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Secretaria de Fazenda do

Estado do Espírito Santo; Manoel Procópio Júnior, Assessor da Secretaria de Fazenda do Estado de Minas Gerais; Carlos Roberto Molim, Diretor de Administração Tributária da Secretaria de Fazenda do Estado de Santa Catarina; José Alves Filho, Presidente do Conselho Consultivo da Associação Brasileira Pró-Desenvolvimento Regional Sustentável (ADIAL BRASIL); Herculano Anghinetti, Presidente-Executivo da ADIAL BRASIL; e Carlos Mauro Benevides Filho, Secretário de Fazenda do Estado do Ceará, representante do Coordenador dos Secretários Estaduais de Fazenda do Confaz.

O levantamento das proposições que objetivam solucionar a guerra fiscal consta de anexo a este relatório. Existem oito proposições legislativas em tramitação no Senado Federal, que se relacionam diretamente ao assunto da guerra fiscal, sendo: uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC); um PRS; e seis Projetos de Lei do Senado (PLS) Complementar.

Por sua vez, a análise de cada uma dessas proposições é realizada na Seção 6, segundo a seguinte classificação temática:

- Redução das alíquotas interestaduais do ICMS: PRS nº 1, de 2013;
- Criação de fundos: PLS nº 106, de 2013 – Complementar;
- Alteração de quórum de deliberação do Confaz: PLS nºs 170 e 375, de 2012; nº 40, de 2014; nºs 407 e 724, de 2015; todos de natureza complementar.

A PEC nº 41, de 2014, trata tanto da redução das alíquotas interestaduais do ICMS como da criação de fundos. Por fim, a Seção 7

---

apresenta simplificadaamente as recomendações de encaminhamento para solucionar a guerra fiscal.

## **2. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS**

### **2.1 O IMPOSTO ANTECESSOR DO ICMS**

A Emenda Constitucional (EC) nº 18, de 1965, transformou o antigo Imposto sobre Vendas e Consignações, de competência estadual, no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), precursor do atual Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS). O ICM, vigente a partir de 1967, era um imposto não cumulativo, em que o imposto devido em cada operação podia ser compensado com o cobrado na transação anterior.

As unidades da Federação não tinham competência para legislar livremente sobre as alíquotas internas do ICM, sendo que podiam apenas estipular uma alíquota para todas as mercadorias inferior ou igual à alíquota interna máxima definida pela União. No entanto, esse fator não impediu a adoção, pelos Estados e Distrito Federal, de políticas de atração de investimentos produtivos baseados no ICM. Segundo Rezende (2009)<sup>2</sup>, em 1972, o Estado de Pernambuco concedeu em incentivos fiscais o montante

---

<sup>2</sup>REZENDE, Fernando. ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças. **Cadernos Fórum Fiscal**, Brasília, nº 10, p. 1-50, jun. 2009. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos\\_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009/caderno-forum-fiscal-nb010-icms-como-era-o-que-mudou-ao-longo-do-tempo-perspectivas-e-novas-mudancas/at\\_download/file](http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009/caderno-forum-fiscal-nb010-icms-como-era-o-que-mudou-ao-longo-do-tempo-perspectivas-e-novas-mudancas/at_download/file).

equivalente a 10% de sua arrecadação com o ICM, após a dedução da cota-parte dos seus municípios.

A ideia vinculada à atração de investimentos produtivos era gerar novos empregos e aumentar a arrecadação tributária do ICM a médio e longo prazos, pois a maior parte da arrecadação desse imposto era obtida pelos Estados de origem das mercadorias. A adoção do princípio do destino nos primórdios do ICM não foi possível devido às dificuldades de fiscalização nas operações interestaduais. Como as Regiões Sul e Sudeste possuíam mais indústrias, elas concentravam a maior parte da arrecadação do ICM, o que gerou, por parte das outras regiões, pressão para a diferenciação das alíquotas interestaduais das alíquotas internas e, posteriormente, diferenciação das alíquotas interestaduais entre as regiões mais e menos dinâmicas, de modo a reduzir as desigualdades regionais.

A tentativa de controle da concessão unilateral de incentivos fiscais pelos Estados e pelo Distrito Federal resultou na publicação da Lei Complementar (LCP) nº 24, de 1975, que estabelece o quórum de unanimidade ou de quatro quintos das unidades da Federação para ratificar, respectivamente, a aprovação e a revogação dos benefícios fiscais deliberados no âmbito do Confaz, constituído pelos Secretários da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e presidido pelo Ministro de Estado da Fazenda.

---

Por sua vez, Prado (1999)<sup>3</sup> argumenta que o controle das políticas estaduais de concessão autônoma de incentivos fiscais no período pós-1975 deveu-se mais à presença essencial do governo federal no disciplinamento das unidades da Federação mais resistentes ao cumprimento das restrições legais vigentes e na negociação da concessão dos benefícios fiscais mais importantes do que pela atuação institucional do Confaz. Com a redemocratização, os governos estaduais progressivamente recuperaram a iniciativa própria na concessão de incentivos fiscais.

## **2.2 A REFORMULAÇÃO PROMOVIDA EM 1988 E 1989**

A Constituição Federal (CF) de 1988 promoveu diversas alterações no ICM. Primeiramente, houve a sua transformação no ICMS por meio da ampliação de sua base de incidência, que passou a incorporar as operações relativas à energia elétrica e aos derivados de petróleo, combustíveis e minerais no País, bem como as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Além disso, os Estados e o Distrito Federal passaram a ter liberdade para estipular as suas alíquotas internas para cada produto sem obedecer, a princípio, a nenhuma alíquota máxima, salvo disposição em contrário de Resolução do Senado Federal (RSF).

A distinção das alíquotas interestaduais do ICM entre as regiões mais e menos dinâmicas economicamente iniciada com a RSF nº 7, de 1980, manteve-se com a RSF nº 22, de 1989, que ampliou o diferencial entre as alíquotas interestaduais para 5% a partir de 1990. Com isso, as mercadorias

---

<sup>3</sup>PRADO, Sérgio Rios. Guerra Fiscal e Políticas de Desenvolvimento Estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, nº 13, p. 1-40, dez. 1999. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=499&tp=a>.

e serviços produzidos nos Estados das Regiões Sul e Sudeste destinados às Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, incluindo o Estado do Espírito Santo, passaram a ter alíquota interestadual de 7%, sendo 12% nos demais casos.

O estabelecimento de alíquotas interestaduais diferentes busca destinar maior parcela da arrecadação do ICMS no comércio interestadual às unidades da Federação com menor base produtiva, de modo a reduzir as desigualdades regionais, mas, junto com o aumento da base de incidência do imposto e a autonomia no estabelecimento de alíquotas internas, facilitou a ampliação da concessão de incentivos fiscais e financeiros, no processo conhecido como guerra fiscal.

### **2.3 A DEFINIÇÃO DE GUERRA FISCAL E SEUS INSTRUMENTOS**

A guerra fiscal, segundo Fernandes e Wanderley (2000)<sup>4</sup>, é a disputa fiscal em termos federativos, consistindo na expansão de práticas concorrenciais extremas no tocante à gestão de suas políticas industriais, operacionalizadas principalmente por meio da manipulação das alíquotas de determinados tributos. Varsano (1996)<sup>5</sup>, por sua vez, define a guerra fiscal como um conflito federativo, travado à revelia da LCP nº 24, de 1975, em que o eventual ganho de um ente federado ocorre à custa de perda de algum

---

<sup>4</sup> FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélio Lacerda. A Questão da Guerra Fiscal: uma breve resenha. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/626/r148-01.pdf?sequence=4>.

<sup>5</sup> VARSANO, Ricardo. **A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. IPEA, jul. 1997 (Texto para Discussão nº 500).

---

ou alguns dos demais, com claros prejuízos ao caráter cooperativo da Federação.

Já Prado e Cavalcanti (1999)<sup>6</sup> relatam que as ações competitivas tomadas isoladamente pelos governos estaduais são inerentes aos agentes federativos, o que fornece à Federação um caráter de conflito, passível de controle apenas pela regulação por parte da União. Isto é, a guerra fiscal é um fenômeno que decorre das ações individuais dos entes subnacionais capazes de gerar efeitos macroeconômicos perversos, na insuficiência ou inoperância do quadro político-institucional responsável pela regulação dos conflitos federativos.

Existem inúmeras formas de operacionalização da guerra fiscal por meio da concessão de instrumentos fiscais e financeiros. Os principais instrumentos fiscais são a redução de alíquota e/ou base de cálculo, bem como a concessão de anistia, crédito presumido, isenção e/ou prazo especial para pagamento do imposto. Já o mais relevante instrumento financeiro é o financiamento do saldo devedor do ICMS. O uso particular do crédito presumido em operações de circulação de mercadorias envolvendo empresas atacadistas deu origem ao fenômeno do passeio da nota fiscal, em que o produto não circula pelo estado intermediário, mas apenas a nota correspondente ao seu suposto envio.

---

<sup>6</sup> PRADO, Sérgio Rios; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**. Brasília: IPEA/São Paulo: FUNDAP, 1998. 146 p.

## **2.4 FASES DA GUERRA FISCAL E A RECEPÇÃO DA LCP Nº 24, DE 1975**

A guerra fiscal pós-Constituição de 1988 pode ser dividida didaticamente em três fases. A primeira fase caracteriza-se pela concessão de incentivos fiscais pelas unidades da Federação de forma isolada, de modo a atrair novos investimentos produtivos capazes de contribuir para a criação de empregos de maior conteúdo tecnológico e elevar a arrecadação futura do ICMS, por meio da cobrança futura do imposto sobre a atividade incentivada e por meio da elevação da arrecadação incidente sobre os produtos e serviços consumidos pelos beneficiários das inversões financeiras do empreendimento. Nesse período inicial, a guerra fiscal efetivamente contribuiu para promover a desconcentração industrial e reduzir as desigualdades regionais.

Já a segunda fase corresponde ao aprofundamento da guerra fiscal, em que vários Estados disputam a atração do mesmo empreendimento econômico em uma espécie de leilão por novos investimentos. O vencedor dessa disputa é o ente que mais concede benefícios fiscais e financeiros. Em decorrência desse processo, a capacidade dos incentivos fiscais de promover a dinamização das regiões econômicas menos dinâmicas se reduz, pois, em tese, as economias das Regiões Sul e Sudeste, principalmente o Estado de São Paulo, possuem melhores condições de participar da disputa. Observa-se nesse período que os incentivos buscam atrair não apenas indústrias, mas também ao comércio atacadista.

Por sua vez, a terceira fase corresponde à contínua decretação de inconstitucionalidade dos atos normativos estaduais que concederam os benefícios fiscais sem observar os ditames da LCP nº 24, de 1975. Com isso,

surgem dois problemas: a insegurança jurídica para as empresas que já usufruíram os benefícios fiscais devido ao risco da devolução com juros e multa dos montantes de impostos não pagos nos últimos cinco anos e a redução do poder dos incentivos fiscais de atrair novas atividades produtivas, com impactos adversos ao desempenho da economia nacional. Nesse contexto, a eventual publicação da Proposta de Súmula Vinculante (PSV) nº 69, de 2012, do Supremo Tribunal Federal (STF), com a decretação de inconstitucionalidade de todos os incentivos fiscais concedidos à revelia do Confaz amplifica esses problemas.

Importa também citar o posicionamento favorável do STF, em diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (por exemplo, nº 3.312, de 2004, e nº 3.809, de 2006), sobre a recepção pelo atual ordenamento jurídico da LCP nº 24, de 1975, como a lei complementar que disciplina a forma de deliberação, entre os Estados e o Distrito Federal, da concessão de isenção, incentivos e benefícios fiscais do ICMS, de que trata o art. 155, § 2º, XII, g, da CF. No entanto, a não recepção dos seus quóruns de celebração e ratificação dos convênios de concessão e revogação desses instrumentos fiscais é alvo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 198, de 2009, ainda não julgada.

Em Martins e Carvalho (2014)<sup>7</sup>, Martins argumenta que a exigência de unanimidade para a instituição de qualquer estímulo fiscal com o ICMS é cláusula pétrea na atual CF, pois busca evitar a perda de competitividade interestadual e resguardar a Federação, de modo que não

---

<sup>7</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros. **Guerra Fiscal: Reflexões sobre a Concessão de Benefícios no Âmbito do ICMS**. São Paulo: Noeses, 2014. 2ª edição. 244 p.

pode ser alterada por legislação inferior nem por emenda constitucional. Por sua vez, Carvalho argumenta que o quórum de unanimidade nos convênios é oriundo de outro contexto socioeconômico, de modo que a sua atenuação se justifica no intuito de promover o desenvolvimento das unidades da Federação mais atrasadas do ponto de vista econômico-produtivo, sendo a solução mais razoável a diminuição do quórum de aprovação dos convênios.

## **2.5 MEDIDAS DO GOVERNO FEDERAL E A RESPOSTA DO CONFAZ**

A redução do atrativo da guerra fiscal com base na redução da diferença entre as alíquotas interestaduais do ICMS proposta pelo governo federal através do PRS nº 1, de 2013, objetiva eliminar de maneira prospectiva a insegurança jurídica e permitir a retomada dos investimentos. No entanto, como a guerra fiscal, pelo menos em seus primórdios, tinha por alvo a promoção da desconcentração industrial e diminuição das desigualdades entre as regiões, a redução das alíquotas interestaduais exige a criação de outro mecanismo de ajuda ao desenvolvimento regional.

Esse mecanismo é a existência de um fundo de desenvolvimento regional, que financie projetos de investimentos diversos, principalmente de obras de infraestrutura energética, logística e de telecomunicações. Especialmente antes do encaminhamento do PRS nº 1, de 2013, ao Senado, o Poder Executivo federal publicou, no final de 2012, a Medida Provisória (MPV) nº 599, que instituiu o fundo de desenvolvimento regional e a prestação de auxílio financeiro, os quais serão melhor explicados na Seção 6.2. Porém, por falta de consenso sobre as mudanças a serem aprovadas, a MPV perdeu a sua eficácia por não aprovação no prazo legal.

---

As medidas do governo federal, ainda que não aprovadas, tiveram o mérito de aumentar as discussões entre os Estados e o Distrito Federal sobre a melhor forma de dar fim à guerra fiscal. Fruto do consenso inicial de vinte e uma unidades da Federação<sup>8</sup>, o Convênio ICMS nº 70, de 2014, objetiva convalidar todos os incentivos fiscais concedidos à revelia da LCP nº 24, de 1975. Para tanto, antes da produção de seus efeitos, são necessários os seguintes aprimoramentos legislativos:

I – Aprovação pelo Senado Federal de resolução que estabeleça a redução gradual das alíquotas interestaduais do ICMS (PRS nº 1, de 2013);

II – Promulgação de emenda constitucional que garanta a repartição da arrecadação do ICMS entre os estados de origem e destino nas operações e prestações interestaduais destinadas ao consumidor final não contribuinte do imposto segundo as mesmas regras hoje vigentes para o intercâmbio interestadual cujo destinatário é contribuinte do imposto;

III – Aprovação de lei complementar que institua os fundos de desenvolvimento regional e de compensação de perdas decorrentes do PRS nº1, de 2013, e da RSF nº 13, de 2012, cujas transferências de recursos serão obrigatórias e não sujeitas a contingenciamento;

IV – Prestação, pelas unidades da Federação, de informações solicitadas pelo Ministério da Fazenda para a apuração dos valores a serem pagos pelo fundo de compensação das perdas;

V – Aprovação de lei complementar que afaste a aplicação das regras de renúncias de receitas estipuladas pela LCP nº 101, de 2000,

---

<sup>8</sup> Apenas Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte e Santa Catarina não acordaram inicialmente sobre os termos do Convênio ICMS nº 70, de 2014, embora, segundo informações obtidas durante a audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo realizada em 13 de maio deste ano, no momento apenas o Estado do Paraná não concorde mais com os termos iniciais.

conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no tocante à implementação do Convênio nº 70; e

VI – Alteração dos indexadores dos contratos das dívidas renegociadas entre a União e os demais entes federativos.

## **2.6 ALTERAÇÕES RECENTES NA LEGISLAÇÃO DO ICMS**

Em 2012, houve a publicação da RSF nº 13, que reduziu a alíquota do ICMS nas operações interestaduais com bens e mercadorias importadas do exterior para 4%, independentemente do local de entrada do produto no território nacional. Porém, essa redução de alíquota somente se aplica aos bens e mercadorias importados do exterior não submetidos a processo de industrialização ou, quando o forem, tenham conteúdo de importação superior a 40% do valor da operação de saída interestadual.

Além disso, as regras descritas não se aplicam aos produtos importados que não apresentam similar nacional, às operações interestaduais com base em gás natural importado e aos produtos industrializados que obedecem aos processos produtivos básicos aplicáveis à Zona Franca de Manaus ou aos setores de automação, equipamentos para TV digital, informática e semicondutores. O objetivo da RSF nº 13, de 2012, foi eliminar a partir de 2013 a “guerra dos portos”, conforme maiores detalhes na Seção 4.4.

O PLS nº 130, de 2014 - Complementar, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, aprovado no Senado Federal em 2015 e em discussão na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 54, de 2015, busca facilitar a deliberação dos termos do Convênio ICMS nº 70, de

2014, no Confaz, ao reduzir o quórum de aprovação e ratificação: das remissões dos créditos tributários decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais concedidos contrariamente às disposições da LCP nº 24, de 1975; e das reinstuições por tempo determinado desses incentivos e benefícios.

O novo quórum passa a ser de votação favorável de, no mínimo, dois terços das unidades federadas, sendo necessário também voto favorável de pelo menos um terço das unidades federadas de cada uma das regiões geográficas do País. Já os incentivos concedidos ilegalmente poderão ser mantidos ou prorrogados, a partir da produção de efeitos do convênio de regularização, por, no máximo:

- Quinze anos, quando se destinarem ao fomento de atividades agropecuária e industrial e ao investimento em infraestrutura;
- Oito anos, quando se destinarem à manutenção ou ao incremento das atividades aeroportuária e portuária relacionadas ao comércio internacional;
- Cinco anos, quando se destinarem à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais;
- Três anos, quando se destinarem às operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura*; e
- Um ano, para os demais casos.

Vale observar que a prorrogação dos incentivos fiscais para as atividades comerciais não constava inicialmente do Convênio ICMS nº 70, de 2014. De todo modo, caso o Confaz consiga a unanimidade para a convalidação dos incentivos, o texto do PLS nº 130, de 2014, restará

prejudicado em quase toda sua totalidade, porém ainda será necessária a aprovação desse PLS, pois ele afasta a aplicação das regras de renúncias de receitas da LRF à convalidação dos incentivos e benefícios fiscais já concedidos ou a prorrogar, imposição inicial do Convênio nº 70.

A EC nº 87, de 2015, promove para os não contribuintes do ICMS o mesmo tratamento tributário existente nas operações e transações interestaduais que destinam bens e serviços aos contribuintes desse imposto. Segundo a LCP nº 87, de 1996, conhecida como Lei Kandir, contribuinte é qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações e prestações sujeitas à incidência do ICMS.

Com isso, o Estado de localização do destinatário do bem ou serviço receberá a receita do imposto incidente à diferença entre a sua alíquota interna e a alíquota interestadual, cabendo a responsabilidade pelo recolhimento do ICMS ao Estado de origem se o remetente não for contribuinte do imposto. Em que pese a EC nº 87, de 2015, prever a sua eficácia ainda em 2015, na prática o início da aplicação de suas regras será em 2016 por força de sua cláusula de vigência, de modo que em 2016, 2017, 2018, 2019 e de 2020 em diante a arrecadação do ICMS correspondente à diferença entre a alíquota interna e interestadual, para o Estado de destino, será de, respectivamente, 20%, 40%, 60%, 80% e 100%.

### **3. CONSEQUÊNCIAS DA GUERRA FISCAL**

Esta Seção discutirá as principais consequências da guerra fiscal. Na primeira parte, serão apresentados seus principais problemas:

---

distorção na alocação de recursos, insegurança jurídica e erosão da arrecadação tributária dos estados. A segunda parte mostrará aspectos potencialmente positivos da guerra fiscal, a saber: redução da carga tributária e promoção de maior equilíbrio regional. Contudo, há políticas alternativas capazes de atingir o mesmo objetivo de redução das desigualdades regionais a um custo mais baixo.

### **3.1 PRINCIPAIS PROBLEMAS DA GUERRA FISCAL**

#### **3.1.1 DISTORÇÃO NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS**

A distorção na alocação de recursos se manifesta de duas formas: locacional e na estrutura produtiva.

Na ausência de incentivos fiscais, a atividade econômica implantar-se-ia onde os custos relativos de produção fossem mais baixos. Esses custos dependem de vários fatores: custo da mão de obra (que inclui salários e outros benefícios pagos, contrapostos à produtividade do trabalhador), terreno, energia, logística para trazer os insumos e entregar a produção, etc.

É importante destacar duas coisas: em primeiro lugar, os custos não dependem somente do que ocorre dentro da planta. A unidade fabril pode ser extremamente eficiente, mas custos externos, como de transportes dos insumos ou do produto final podem inviabilizar a produção. Em segundo lugar, o relevante são os custos relativos, e não os custos absolutos. Esse é um resultado consolidado da teoria econômica, conhecido por princípio das

vantagens comparativas, estabelecido pelo economista David Ricardo, ainda no Século XIX.

A guerra fiscal faz com que a lógica das vantagens comparativas seja subvertida. A ineficiência provocada pode se manifestar de várias formas. Suponhamos que a vantagem locacional se deva ao fato de haver um forte mercado consumidor na área e, devido à guerra fiscal, a produção seja deslocada para longe desse mercado. Isso implica aumento no custo de fretes, uso mais intenso das estradas (com deterioração da nossa já precária infraestrutura), gasto desnecessário de combustível, etc.

Outra fonte de vantagem locacional pode ser a presença de universidades ou institutos de tecnologia na região, que reduziriam o custo de produção de produtos com alto teor tecnológico. Se a guerra fiscal deslocar a produção de tais bens, ocorrerá, por um lado, ociosidade dessa mão de obra altamente especializada em seu estado de origem. Ou seja, a sociedade (e, no caso brasileiro, com educação pública superior gratuita, os contribuintes) gasta fortunas para formar mão de obra altamente especializada, que, devido à guerra fiscal, passa a ser subutilizada. É verdade que esses engenheiros, pesquisadores, etc, podem migrar para o estado que concedeu os benefícios. Entretanto, há o custo decorrente da migração. Adicionalmente, e o que é mais relevante no caso, a inovação muitas vezes é um processo que se beneficia fortemente de ganhos de escala: dois grupos de dez pesquisadores podem produzir menos do que um grupo de vinte pesquisadores. Para o Brasil, onde a mão de obra qualificada é tão escassa, subutilizar esse fator de produção traz sérios problemas para o crescimento de nossa produtividade.

Tomamos aqui somente alguns exemplos de má alocação de recursos provocada pela guerra fiscal. Mas a lista é enorme. Sempre que uma empresa altera sua localização em função de benefícios fiscais, a sociedade perde porque necessitará utilizar mais recursos (que podem ser mão de obra, terra, combustíveis, pesquisadores, etc) para produzir a mesma quantidade de bens.

Até aqui analisamos o problema da má alocação dos recursos quando a empresa decide onde se localizar. A guerra fiscal traz problemas de eficiência ainda mais graves quando se comparam as empresas já instaladas com as novas. Tome-se o exemplo de uma empresa que tenha se instalado em um Estado A e, alguns anos após, um Estado B vizinho oferece benefícios fiscais muito atraentes, suficientes para atrair concorrentes. Esses novos produtores irão conseguir oferecer um produto a preço mais baixo devido à vantagem fiscal. Conseqüentemente, a empresa localizada no Estado A irá perder mercado e, dependendo do caso, terá mesmo de paralisar suas atividades. Isso implica que todo um investimento em maquinário, construção civil, treinamento de pessoal, propaganda, etc, pode ser perdido ou seriamente depreciado. Observe-se que o problema aqui não é somente da empresa, são recursos da sociedade que foram desperdiçados em decorrência da guerra fiscal.

### **3.1.2 INSEGURANÇA ECONÔMICA E JURÍDICA**

Pode-se qualificar a insegurança decorrente da guerra fiscal em duas vertentes: econômica e jurídica. A primeira é inerente ao próprio conceito de guerra fiscal: uma vez instalada, uma empresa pode ser prejudicada pelo benefício concedido para firmas entrantes no mercado. É

verdade que, normalmente, os estados, ao concederem redução da alíquota do ICMS (seja explicitamente, seja indiretamente, concedendo financiamento a longo prazo com juros subsidiados), estendem o benefício para todas as empresas já ali instaladas. Mas não há obrigatoriedade de fazê-lo<sup>9</sup>, gerando um risco para as empresas. Já aquelas empresas que estão localizadas em estados que não entraram na guerra fiscal irão necessariamente ser prejudicadas quando outro estado concede benefícios para seus concorrentes.

Assim, por exemplo, uma empresa, após fazer longo estudo sobre custos, mercado consumidores, etc, decide se fixar no Estado de São Paulo. Posteriormente, o Paraná concede benefícios fiscais para as empresas que ali se instalarem. O custo final de produção dessa firma de São Paulo, que tem de pagar todos os impostos, provavelmente será maior do que o da firma que vier a se instalar no Paraná.

Via de regra, as empresas não sabem, de antemão, se a guerra fiscal irá afetar seu setor, e, caso afete, em quanto irá afetar e qual estado irá conceder o benefício. Se houvesse certeza em relação ao estado que promoverá a guerra fiscal, a empresa poderia simplesmente se instalar nesse estado e aguardar os benefícios serem concedidos.

Ocorre que, normalmente, tudo é incerto: quando, quanto e onde haverá benefício, se houver. Assim, se houver uma percepção de que há uma probabilidade razoável de se obter benefício fiscal no médio prazo, mas não

---

<sup>9</sup> Se um estado conceder benefícios somente para as empresas entrantes, aquelas que lá já estavam instaladas poderão arguir discriminação na Justiça, com alta probabilidade de sucesso. Ainda assim, sempre existe um risco de o pleito não ser atendido.

se sabe qual estado irá conceder tal benefício, a estratégia ótima para a empresa será não investir, aguardando o movimento de algum estado na direção da guerra fiscal.

A segunda dimensão da insegurança provocada pela guerra fiscal é jurídica. Essa depende mais das instituições de cada país. No nosso caso, alguns estados entendem que a isenção de ICMS concedida pelo estado de origem não gera créditos para a empresa se ocorrida à revelia da LCP nº 24, de 1975. Na época da “guerra dos portos”, por exemplo, São Paulo deixou de reconhecer o crédito do ICMS na importação de produtos provenientes do Espírito Santo. São Paulo entende que, como a *trading* que reexportava a mercadoria não iria ter de pagar a alíquota interestadual de 12% para a Fazenda do Espírito Santo, o crédito não seria devido. Assim, quando uma empresa opta por se localizar em um estado justamente para aproveitar o benefício fiscal oferecido, não tem a segurança de que, de fato, poderá usufruir dessa vantagem. No entanto, a maior fonte decorre do já comentado risco de publicação da PSV nº 69, de 2012, pelo STF.

### **3.1.3 EROSÃO NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Um argumento utilizado para defender a concessão de benefícios tributários para uma empresa é que a arrecadação estadual pode crescer. Em primeiro lugar, porque, na ausência de tais benefícios, a empresa provavelmente iria se instalar em outro estado, de modo que não geraria nenhuma receita para o estado de qualquer forma. Além disso, mesmo se a firma não pagar ICMS, ela irá contratar mão de obra e uma rede de fornecedores. Os trabalhadores, ao gastarem seus salários, irão aumentar a arrecadação de ICMS desse estado. O mesmo vale para as empresas

fornecedoras, que seriam obrigadas a recolher o tributo, além de contribuir indiretamente para a receita tributária em função dos empregos que geram. Assim, a arrecadação total do estado tenderia a crescer, mesmo que a firma objeto do benefício fique isenta do pagamento do tributo.

O raciocínio anterior, contudo, apresenta algumas falhas. Em primeiro lugar, a concessão de benefícios fiscais pode ser inútil. A Seção 4.2 mostra o caso do Paraná, onde alguns setores industriais, como a agroindústria, obtiveram benefícios fiscais sem necessidade, pois as empresas provavelmente iriam se instalar naquele estado, aproveitando as vantagens comparativas que oferece.

Em segundo lugar, o estado pode se sentir compelido a oferecer o benefício fiscal para todas as empresas de determinado setor, independentemente da data (se anterior ou posterior à lei que concedeu o benefício) em que passou a operar. Dessa forma, o impacto fiscal deve ser analisado comparando a entrada de receitas decorrente da atração de novas empresas com a perda de receitas associada à redução das alíquotas para as empresas que já estavam instaladas. Esse problema parece ter ocorrido com o programa RIOLOG, que será discutido na Seção 4.3.

Em terceiro lugar, o dinamismo na economia decorrente da atração da empresa pode estar sobre-estimado. A chegada de uma fábrica nova em uma região pode, de fato, gerar empregos. Mas parte dos empregados contratados provavelmente iria estar ocupado em outra atividade, com sua rede de fornecedores, também consumindo e gerando ICMS.

---

Em quarto lugar, mas não menos importante, a guerra fiscal pode levar ao que se denomina “corrida para o fundo do poço”. A teoria dos jogos mostra que um estado, mesmo que não deseje conceder incentivos fiscais, pode se ver compelido a fazê-lo diante da concorrência, seja para atrair novas empresas, seja somente para manter aquelas que atualmente se encontram produzindo em seu território.

A Seção 4.1 mostrará que nem sempre estados mais atuantes na guerra fiscal conseguem aumentar suas receitas. Entretanto, ainda que isso ocorra, esse aumento pode ser a contrapartida da redução na receita de outros entes da Federação. Ou seja, a guerra fiscal pode ser um jogo de perde-perde ou, na melhor das hipóteses, perde-ganha, mas dificilmente será um jogo ganha-ganha.

## **3.2 POTENCIAIS GANHOS DECORRENTES DA GUERRA FISCAL**

### **3.2.1 REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA**

A Seção anterior mostrou que a guerra fiscal pode levar a uma deterioração da arrecadação tributária. Em princípio, estados com menor capacidade de gerar receita irão prover serviços públicos de pior qualidade, reduzindo o nível de bem-estar social. Mas, quando se pensa no Brasil, com uma carga tributária oscilando em torno de 35% do PIB, não seria desejável que ela caísse?

Dado o atual nível de tributação, uma redução de impostos pode estimular o setor privado e a atividade econômica em geral, fazendo com

que, no futuro, a arrecadação até aumente e o setor público seja capaz de prover serviços de melhor qualidade.

A ideia de reduzir a carga tributária é bem-vinda, embora, como já se disse, provavelmente virá acompanhada de menor oferta – e provavelmente de pior qualidade – do serviço público, pelo menos a curto prazo. Entretanto, mesmo que se reconheça ser desejável diminuir a tributação, o ideal é que se faça de uma forma menos distorciva, por exemplo, reduzindo uniformemente a alíquota do ICMS. Uma política nesse sentido seria capaz de obter a mesma redução da carga tributária, sem provocar a distorção na alocação de recursos discutidos na Seção 3.1.

### **3.2.2 EXECUÇÃO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Conforme explicado na Seção 3.1, um estado deveria estimular as atividades para as quais possui vantagens comparativas. Mas, se for seguir esse princípio, então uma região que tem vantagem na produção de bens de baixo valor agregado estará condenada a produzir eternamente bens de baixo valor agregado, perpetuando a baixa produtividade e, conseqüentemente, a pobreza?

A guerra fiscal é vista por alguns autores como uma forma de superar esses problemas. Assim, se um estado deseja atrair um setor de maior produtividade, como o automobilístico ou químico, mesmo ciente de que seu custo de produção é mais alto, a forma de viabilizar a entrada dessas firmas é oferecer vantagens tributárias.

---

Ocorre que há outras formas de atrair setores de maior produtividade, que são mais eficientes e que não dependem tão fortemente da concessão de benefícios fiscais. A principal delas é tentar alterar as vantagens comparativas. Os chamados tigres asiáticos (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura) transformaram sua estrutura produtiva, com forte investimento em educação, de forma a alterar as vantagens comparativas e as possibilidades de inserção do país no comércio internacional.

E dentro de um país, também é possível alterar as vantagens comparativas de cada estado via investimento em educação? Investir em educação é sempre positivo, pois aumenta a qualificação da mão de obra de forma geral, permitindo ganhos de produtividade e de rendimentos. Entretanto, do ponto de vista de redução das desigualdades regionais, pode ser pouco eficaz porque a mão de obra mais educada pode migrar para as regiões que oferecem melhores salários (e demandam trabalhadores mais qualificados). Ou seja, maior educação pode aumentar a renda de todos os estados, mas manter a desigualdade existente entre eles.

Há, entretanto, outras formas de alterar a estrutura produtiva de um estado, que altere sua estrutura de custos na direção de atrair empresas que agregam maior valor. O estado pode investir em infraestrutura. Estradas, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia elétrica, água tratada e saneamento, telecomunicações, tudo isso reduz o custo das empresas. A infraestrutura social também é importante. Um bom planejamento urbano, segurança ou mobilidade urbana atraem mão de obra para o estado.

Destaque-se que, ao contrário do que ocorre com a mão de obra, a infraestrutura não pode migrar para outros estados.

Outra via importante para o desenvolvimento pode ser potencializar as vantagens comparativas locais. Observa-se um preconceito em relação ao setor primário (atividades de agricultura, pecuária e extrativismo), usualmente associado a atividades de baixa produtividade e, conseqüentemente, baixos rendimentos. Mas trata-se de uma percepção falsa. Muitas vezes, o problema não é o que se produz, mas como se produz. Países como Austrália, Canadá, Islândia, Noruega e Chile têm o setor primário (ou em atividades fortemente correlatas, como a agroindústria) como base econômica e são países de renda alta ou média alta. Mesmo no Brasil, a agricultura mais moderna, como de soja ou fruticultura, é capaz de gerar rendimentos razoáveis para os trabalhadores.

Os estados com maior vocação agrícola poderiam criar ou financiar instituições como a Embrapa, que tem um reconhecido trabalho em desenvolver variedades de plantas ou animais mais adaptados às características locais, permitindo maior ganho de produtividade (e, conseqüentemente, maior renda) do trabalho. Já estados com tradição mineradora podem estimular pesquisas visando melhores técnicas de extração mineral ou construir uma rede de transportes capaz de escoar o minério a um custo mais baixo. Estados com maior vocação turística podem investir na construção de aeroportos, escolas de hotelaria e promover campanhas de divulgação do destino.

Do ponto de vista de recomendação de política pública, pode-se subsidiar diretamente alguma empresa, sobretudo quando se trata de

---

indústria nascente. Mas o argumento da indústria nascente somente é válido se houver motivos para acreditar que, decorrido certo tempo, essas empresas serão capazes de competir em pé de igualdade com aquelas localizadas em outros estados. Para tanto, é necessário oferecer condições (como mão de obra qualificada, infraestrutura adequada, etc) para que essa atividade se desenvolva por conta própria no futuro.

Não se pode, por fim, esquecer algumas peculiaridades do País. Há diversos fundos e instrumentos para reduzir as disparidades regionais, como os Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, Nordeste e Centro-Oeste), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), as Superintendências do Desenvolvimento do Centro-Oeste, Norte e Nordeste (Sudeco, Sudam e Sudene), além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que concede crédito subsidiado para empresas e para construção de infraestrutura.

Sendo assim, os benefícios da guerra fiscal como instrumento de redução das disparidades regionais devem ser vistos com muita cautela. Em primeiro lugar, porque há outros instrumentos para o desenvolvimento regional e há formas mais eficazes de intervenção estadual para atrair empresas.

Em segundo lugar, porque, na prática, as isenções fiscais raramente são concedidas dentro de um arcabouço maior, como instrumentos consistentes com um plano de desenvolvimento regional (que, muitas vezes, sequer existem). Pelo contrário, os benefícios fiscais são usualmente definidos de forma *ad hoc*, para um grupo de empresas específico, desconectados de um planejamento de longo prazo.

#### **4. AVALIAÇÃO DA GUERRA FISCAL**

Durante a década de 1990, vários estados intensificaram a guerra fiscal, por meio dos mais diversos instrumentos, que incluíam desde a renúncia expressa do ICMS, passando por formas mais indiretas de benefício, como financiamento a juros extremamente subsidiados do valor do crédito.

Lamentavelmente, há poucas avaliações quantitativas sobre o impacto dos diferentes programas. Em primeiro lugar, porque não é prática corrente a administração pública brasileira, em especial quando se trata de governos subnacionais, fazer avaliações sistemáticas dos programas governamentais. Nesse caso, os benefícios fiscais não seriam exceção à regra.

Em segundo lugar, há um complicador no caso do ICMS, pois trata-se de benefícios concedidos à margem do Confaz e com alta probabilidade de serem declarados inconstitucionais. Sendo assim, não é prudente para uma unidade da Federação dar transparência e visibilidade a uma ação potencialmente ilegal.

Em terceiro lugar, e em certa medida decorrente dos dois problemas anteriores, não há uma base consistente de dados. Em um mundo ideal, teríamos estimativas de quais os valores dos benefícios fiscais, com a identificação de quais setores receberam esses benefícios, e poderíamos comparar os setores que receberam benefícios em determinado estado com os setores que não receberam naquele mesmo estado ou com os mesmos setores em outros estados que também não receberam benefícios. Com essas

informações poderíamos estimar o impacto da guerra fiscal sobre o nível do produto, emprego e arrecadação indireta, tanto localmente (isto é, no estado onde o benefício foi concedido) quanto nacionalmente.

Na ausência desses dados<sup>10</sup>, temos de nos contentar com avaliações indiretas. O procedimento mais comum que encontramos foi avaliar o comportamento da indústria (às vezes desagregada por subsetores) ou outros indicadores (PIB, arrecadação de ICMS, etc) em determinados estados e atribuir uma melhora ou deterioração dos indicadores aos benefícios concedidos. Trata-se, é claro, de uma avaliação muito indireta e sujeita a várias críticas. Os próprios autores reconhecem as limitações desses procedimentos. Em linhas gerais, as principais críticas são:

i) Mesmo que a indústria ou um setor tenha se desenvolvido em determinado estado, isso pode ser resultado de outros fatores que não a guerra fiscal, como sensibilidade de um setor ao ciclo econômico, alteração de preços relativos, etc. Aqui mencionamos o produto industrial, mas o raciocínio se aplica a qualquer indicador: arrecadação, emprego, etc;

ii) O fato de que algum setor beneficiado não tenha se desenvolvido naquele estado tampouco significa que o programa deu errado.

---

<sup>10</sup> Uma excelente e talvez a mais completa estimativa da renúncia fiscal pode ser vista em:

JOSÉ ROBERTO R. AFONSO (coordenador); SILVEIRA, Ricardo Figueiró; CARVALHO, Célia Maria Silva; KLINTOWITZ, Danielle; AZEVEDO, Felipe de: **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documento para Discussão nº 327, fev. 2014.

Os próprios autores, contudo, chamam atenção para a limitação dos dados. São baseados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada estado, sem regularidade e uniformidade dos conceitos. Em qualquer caso, não encontramos estudos que utilizassem esses dados para avaliação da renúncia fiscal.

As isenções podem ter evitado uma queda ainda mais forte em decorrência, por exemplo, da competição com importados, de um ambiente macroeconômico desfavorável ou da migração das empresas para outros estados;

iii) Não foi possível identificar a efetividade do instrumento, mais especificamente em que medida os benefícios fiscais eram realmente necessários. É possível que as empresas viessem a se instalar em determinado estado de qualquer forma, tendo em vista as vantagens comparativas que ele oferece; e

iv) As avaliações limitaram-se a identificar o impacto das políticas sobre os estados que concederam os benefícios, sem buscar estimar o impacto nacional. Em outras palavras, se um estado não tivesse concedido benefícios, as empresas beneficiadas iriam se instalar em outros estados (o que implica que, do ponto de vista nacional, a guerra fiscal teria impacto neutro) ou não teriam sido instaladas de jeito nenhum (caso em que a guerra fiscal apresenta um saldo positivo).

Selecionamos os quatro textos seguintes, que comentaremos posteriormente:

i) Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns Estados participantes<sup>11</sup>;

ii) Guerra Fiscal no Paraná<sup>12</sup>;

---

<sup>11</sup>SIDNEI PEREIRA DO NASCIMENTO. “Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns Estados participantes”, **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 677-706, outubro-dezembro 2008.

<sup>12</sup>SORAIA APARECIDA CARDOZO. “Guerra Fiscal no Paraná”, **Economia & Tecnologia**, ano 6, vol. 23 - outubro/dezembro de 2010.

- iii) Trincheiras da Guerra Fiscal: avaliação do RIOLOG do ERJ e proposta de ajustes<sup>13</sup>; e
- iv) Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil<sup>14</sup>.

#### **4.1 GUERRA FISCAL: UMA AVALIAÇÃO COMPARATIVA ENTRE ALGUNS ESTADOS PARTICIPANTES**

Este artigo avalia o impacto da guerra fiscal sobre as receitas do ICMS, geração de postos de trabalho na indústria e decomposição setorial do PIB. A estratégia utilizada foi comparar a evolução dessas variáveis entre São Paulo (supostamente o estado em que houve menor concessão de benefícios em termos relativos) e estados selecionados da Federação. Os estados selecionados foram Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Dessa lista, os primeiros (de Minas Gerais a Santa Catarina) foram incluídos pela sua importância, e os últimos (de Bahia a Mato Grosso do Sul) por serem estados recorrentemente citados na literatura como participantes ativos da guerra fiscal<sup>15</sup>.

As variáveis selecionadas para análise foram a participação percentual de cada estado: i) na arrecadação do ICMS; ii) na geração de

---

<sup>13</sup>Estado do Rio de Janeiro. Secretaria da Fazenda. **Trincheiras da Guerra Fiscal: Avaliação do RIOLOG do ERJ e Proposta de Ajustes**. Nota Técnica 2008.16, maio de 2008.

<sup>14</sup>FERNANDO CEZAR DE MACEDO e ANGELIS, Ângelo. **Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil**.

<sup>15</sup> Isso não significa que os primeiros estados da lista não tenham participado da guerra fiscal. Conforme será visto adiante, dois artigos tratam justamente dos benefícios concedidos pelo Paraná e Rio de Janeiro.

empregos na indústria de transformação e nos demais setores; e iii) no PIB dos setores industrial, comercial, de serviços e agrícola. O autor utilizou dois modelos econométricos. O primeiro deles foi um modelo de “diferenças em diferenças”, em que se compara a evolução do estado de controle (no caso, São Paulo, que não teria participado da guerra) antes e depois da guerra fiscal. Intuitivamente, o que essa metodologia diz é que qualquer variação nos indicadores observada em São Paulo e que não foi observada nos demais estados deve ser atribuída à guerra fiscal. O segundo modelo utiliza técnicas matemáticas de ajuste, que permitem identificar se houve mudança de tendência nas séries antes e depois da guerra fiscal.

Para avaliar o impacto da guerra fiscal sobre a arrecadação de ICMS, o autor comparou o desempenho das unidades da Federação entre 1990 e 1996, período classificado como pré-guerra fiscal, e 1997 a 2005, período classificado como pós-guerra fiscal. Já para as variáveis PIB e emprego na indústria de transformação, a divisão temporal foram os anos 1990/1997 e 1998/2004. Essa divisão temporal baseou-se na percepção do autor do período em que houve mudança no comportamento da série histórica.

O PIB industrial cresceu mais fortemente nos estados analisados (com exceção de Minas Gerais e Ceará) do que em São Paulo. Tomando a Bahia como exemplo, o PIB de sua indústria cresceu, em média, 6,33 pontos percentuais acima do PIB industrial paulista. No agregado, o PIB industrial dos estados analisados aumentou 10,16 pontos percentuais acima de São Paulo entre 1990/1997 e 1998/2004.

Em relação ao ICMS, também se constatou que, em todos os estados avaliados, a arrecadação cresceu mais rapidamente do que em São Paulo, fazendo com que a participação desses estados aumentasse no período. Na Bahia, por exemplo, a taxa de crescimento da arrecadação do ICMS foi 0,82 ponto percentual maior que a observada em São Paulo. Contudo, o crescimento da arrecadação do ICMS (comparativamente a São Paulo) foi bem inferior ao aumento do PIB industrial (também comparativamente a São Paulo), indicando que os benefícios fiscais dados a alguns setores não foram recuperados pelo aquecimento geral da economia que tais benefícios proporcionaram.

O artigo também cita o trabalho de Tyler (1998)<sup>16</sup>, que apresenta as seguintes conclusões de estudos do Banco Mundial sobre a política de incentivos fiscais concedidos pelo Estado do Ceará. As conclusões a que chegaram foram:

- i) Os incentivos fiscais beneficiaram desproporcionalmente mais as grandes empresas, tendo em vista o elevado custo de obtê-los;
- ii) As novas plantas tendiam a apresentar uma relação Capital/Trabalho elevada, tendo em vista a distorção nos preços relativos associados aos incentivos;
- iii) Os incentivos de ICMS estimulavam as empresas locais a migrarem para estados vizinhos, uma vez que o objetivo maior do programa é atrair novas empresas para o estado;

---

<sup>16</sup>TYLER, W. **Promoting economic growth in Ceará**: a background paper for the World Bank's Ceará State Economic Memorandum. [S.l.: s.n.], 1998.

iv) Houve evidências de que o esquema canalizou investimentos em atividades lobistas em detrimento dos investimentos em modernização das plantas; e

v) Houve evidências de distorções locacionais, pois a escolha da localização passou a ser mais função dos incentivos do que da eficiência na utilização dos fatores de produção disponíveis. Isso leva a um não aproveitamento das vantagens comparativas, gerando perda de produtividade. Essa perda é um custo econômico (ainda que invisível), e que acaba sendo pago pelo contribuinte local, seja na forma de aumento de impostos, seja na forma de redução na oferta de bens públicos.

#### **4.2 GUERRA FISCAL NO PARANÁ**

Embora não esteja entre os estados que mais atuou na guerra fiscal, o Paraná concedeu diversos incentivos fiscais a partir de meados dos anos 1990. Em linhas gerais, esses incentivos eram concedidos :

i) a setores que não faziam parte da estrutura industrial do estado, como o automobilístico;

ii) a setores já instalados no estado, mas que, por questões de vantagens comparativas ou benefícios fiscais concedidos por outras unidades da Federação, corriam o risco de se deslocarem para outros estados. É o caso dos produtores de fumo, que estavam se deslocando para o Rio Grande do Sul;

iii) a setores que já estavam consolidados no estado, como alimentos e bebidas; e

iv) a atividades industriais que se beneficiam indiretamente dos demais setores, como celulose, papel e papelão.

---

A estratégia da autora para avaliar o sucesso da política de incentivos fiscais foi observar a evolução da participação do Paraná no valor da transformação industrial (VTI) nacional e da composição da indústria estadual, em três grupos: GI (bens de consumo não duráveis); GII (bens intermediários) e GIII (bens de capital e bens de consumo duráveis). Conforme já alertado, as conclusões obtidas a partir desse tipo de análise devem ser vistas com cautela, tendo em vista que diversos outros fatores podem ter causado as diferenças na participação do estado no VTI ou na composição de sua indústria.

Os incentivos fiscais parecem ter sido mais efetivos no caso de atração de indústrias que não compunham a base econômica do estado. A indústria automobilística ampliou sua participação de 3,4% do VTI estadual para 11,7% entre 1996 e 2006. Registre-se que o setor absorveu 69% dos incentivos estaduais baseados no diferimento do prazo para pagamento do ICMS.

Observe-se, contudo, que a participação do GIII para o País como um todo pouco alterou no período. Em 1996, o GIII representava 24,0% do VTI nacional e 21,8% do VTI paranaense. Em 2006, essas proporções eram 22,7% e 23,3%, respectivamente. Apesar da carência de dados mais precisos, sabe-se que esse período foi de forte expansão da guerra fiscal. Também sabemos que vários incentivos foram direcionados para a indústria de bens de consumo duráveis, como a automobilística. À medida que se pode generalizar a experiência paranaense, o que se percebe é que a guerra fiscal pode ter tido o impacto de alterar a localização geográfica dos empreendimentos, mas pouco alterou o agregado da produção industrial no País.

No caso da indústria do fumo, apesar de ter uma participação crescente no total de incentivos concedidos pelo estado (passou de 7,5% para 11,5% entre 1997 e 2007), houve o registro de queda da produção de 17,2% no estado nesse período. Esse valor torna-se ainda mais preocupante porque, em nível nacional, o VTI do setor aumentou, em média, 1,2% a.a. entre 1996 e 2006. O que ocorreu nesse caso foi uma forte migração da indústria para o Rio Grande do Sul, decorrente de vantagens comparativas e de incentivos que aquele estado concedeu. Poder-se-ia argumentar que, sem os incentivos, a indústria de fumo paranaense teria caído ainda mais. Mas trata-se apenas de especulação, é igualmente provável que os incentivos paranaenses tenham contribuído apenas de forma marginal para a decisão das poucas empresas que optaram por continuar a operar no Paraná.

A indústria paranaense de alimentos e bebidas cresceu acima da média nacional no período, mas, de acordo com a autora, isso se deve mais a vantagens comparativas do estado do que aos incentivos oferecidos. Foi um período próspero para a indústria e, como o Paraná está melhor capacitado no setor, conseguiu aproveitar melhor o *boom* que ocorreu. Em outras palavras, na ausência dos incentivos fiscais, provavelmente aquela indústria teria tido o mesmo desempenho.

Conclusões semelhantes foram obtidas para a indústria de papel e celulose e de embalagens de papel e papelão. O próprio crescimento da atividade industrial no Paraná já teria estimulado suficientemente esses setores, ainda mais que não há evidências de que essas atividades tivessem sido alvo de disputa entre diferentes estados.

---

O setor de máquinas e equipamentos também cresceu mais fortemente no Paraná do que no Brasil (7,2% versus 4,2%, respectivamente, entre 1996 e 2006). Entretanto, essa dinâmica pode estar mais associada ao próprio ritmo da atividade econômica do que aos incentivos oferecidos. Isso porque, dos subsetores que integram máquinas e equipamentos, aqueles que mais cresceram foram tratores e máquinas para agricultura e produção de animais, ou seja, aqueles insumos cuja demanda depende mais diretamente da pujante agropecuária do estado.

Em resumo, exceto no caso da indústria automobilística, os incentivos fiscais concedidos pelo Estado do Paraná ou foram insuficientes para deter uma queda na produção (como no caso da indústria do fumo) ou foram direcionados para empresas que, de qualquer forma, se instalariam no estado em função das vantagens comparativas que ele oferece.

#### **4.3 TRINCHEIRAS DA GUERRA FISCAL: AVALIAÇÃO DO RIOLOG DO ERJ E PROPOSTA DE AJUSTES**

O programa RIOLOG foi instituído pelo Estado do Rio de Janeiro para estimular a localização de empresas atacadistas no estado. Consistia em conceder créditos tributários proporcionais ao valor das compras e vendas interestaduais.

Em vez de focar nos resultados, esse trabalho priorizou os custos, buscando analisar se houve perda fiscal e, em caso afirmativo, quantificá-la. De uma forma simplificada, é inviável política e/ou legalmente instituir benefícios somente para um grupo de empresas em um mesmo setor. A regra usual é beneficiar todas as empresas, seja aquelas que já se

encontravam instaladas antes da concessão do benefício, seja aquelas que se transferiram para o estado após o início do programa. Em princípio, a arrecadação de qualquer empresa nova representa um ganho fiscal para o estado, ao passo que os benefícios concedidos para as empresas já instaladas representam um custo. Ao instituir um programa, seu custo, portanto, será mais elevado quanto maior for a presença de empresas já existentes.

O autor utilizou duas metodologias para mensurar o impacto fiscal. A primeira estimou a perda de receita como equivalente à diferença entre o imposto devido aplicando-se as alíquotas normais e as alíquotas favorecidas. A segunda metodologia foi mais sofisticada, aplicando métodos econométricos para avaliar mudança no comportamento das empresas em função dos benefícios fiscais. Basicamente, seria mensurada a mudança na arrecadação, contratação e composição das vendas, comparando-se o comportamento do segmento antes e depois da inclusão de determinadas empresas no programa.

O estudo comparou o desempenho de dez empresas beneficiadas pelo RIOLOG com o de outras 28 que haviam pleiteado o ingresso no programa, mas ainda não haviam conseguido. Os resultados encontrados foram:

i) O RIOLOG atraiu poucas empresas (somente três), diferentemente do que ocorreu em outras unidades da Federação (como o Distrito Federal);

ii) O programa tem efeito positivo discernível apenas sobre as firmas novas. A dispersão dos resultados individuais foi muito grande, sendo difícil ser taxativo sobre o efeito do programa na arrecadação das

empresas, mesmo quando o grupo é dividido em novas e antigas. Na média, a arrecadação das empresas vinculadas ao programa subiu 5,7 pontos percentuais acima das não vinculadas, mas, como foi dito, não é possível ser conclusivo devido à dispersão dos resultados;

iii) As empresas atraídas pelo programa contribuíram com R\$ 2 milhões para a arrecadação de ICMS nos 12 meses seguintes ao começo da fruição dos benefícios do programa, após se ajustar ao crescimento do grupo de controle (empresas não vinculadas);

iv) A arrecadação das empresas existentes que entraram no RIOLOG foi, na média, 9% inferior à das empresas que já estavam localizadas no Estado do Rio de Janeiro, mas não aderiram ao programa;

v) As empresas existentes e que entraram no programa não mudaram a composição de suas vendas, predominantemente domésticas;

vi) No conjunto, as empresas atraídas não geraram empregos diretos em número significativo. Mais especificamente, as empresas que já operavam antes e que receberam o benefício não contrataram mais do que as empresas similares não atendidas pelo programa; e

vii) Tampouco foi identificado impacto importante do programa sobre outros elos da cadeia produtiva.

Conclui-se, assim, que os resultados do RIOLOG não ratificaram as expectativas otimistas sobre a efetividade do programa de incentivo fiscal. Talvez o fato de o Rio de Janeiro já contar com um setor atacadista bem estabelecido tenha feito com que os benefícios concedidos para as empresas ali já instaladas tenham mais do que neutralizado eventuais ganhos (fiscais e de geração de empregos) decorrentes da atração de novas empresas.

#### **4.4 GUERRA FISCAL DOS PORTOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**

Uma das manifestações mais contundentes da guerra fiscal foi aquilo que ficou conhecido como “guerra dos portos”. Embora com variações regionais, a sistemática era semelhante. A entrada de mercadoria importada no país é um fato gerador de ICMS no estado onde ocorreu a entrada. Assim, por exemplo, se um bem é desembarçado no porto de Vitória, Espírito Santo, e imediatamente despachado para São Paulo, o Espírito Santo tem direito a receber à alíquota interestadual, no caso, 12%, ficando São Paulo com a diferença entre a alíquota cobrada sobre o bem (interna) e esses 12%.

Assim como no caso de atração de empresas, os estados concediam benefícios fiscais sobre esses 12% e, com isso, incentivavam os importadores a utilizar os portos locais para fazer a importação. Espírito Santo foi o estado precursor desse tipo de incentivo, ainda nos anos 1970. Na década de 1990, contudo, com a maior abertura da economia e consequente aumento das importações, vários estados passaram a adotar alguma forma de incentivo fiscal para atrair *tradings* importadoras.

Em 2012, com a publicação da Resolução do Senado Federal nº 13, que fixou em 4% a alíquota única de ICMS nas operações interestaduais para produtos importados a partir de janeiro de 2013, tentou-se por um fim à “guerra dos portos”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Embora o objetivo da Resolução era, de fato, reduzir drasticamente a guerra dos portos, há pendências relativas à regulamentação da matéria, como a definição de conteúdo

Este texto avaliou os impactos dos benefícios fiscais concedidos a importadores, analisando o caso de Santa Catarina. O Estado instituiu, em 2004, o Programa de Modernização e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social de Santa Catarina (Compex) que incentivou as atividades de importação. O programa foi bem sucedido em atingir seus objetivos: as importações do estado passaram de 2,2% do total brasileiro em 2004 para 6,6% em 2011, sem que houvesse qualquer aumento em seu PIB que justificasse tamanha alteração, e 49 *trading companies* (quase 80% do total de *tradings* no estado em 2011) passaram a operar no estado após 2004. Em outros aspectos, o programa não foi bem-sucedido. Em particular, o estado aumentou sua participação na arrecadação total de ICMS no país, porém esse aumento foi bastante inferior ao crescimento das importações no período. Ou seja, a “guerra dos portos” foi um instrumento limitado para elevação das receitas estaduais. Tampouco se observou alguma tendência de maior crescimento do PIB estadual.

A conclusão do artigo é que a “guerra dos portos” não foi um instrumento eficaz de desenvolvimento regional. Apesar de ganhos temporários em relação ao aumento das importações, esse componente da guerra fiscal não levou a aumentos satisfatórios do PIB e da arrecadação estadual e promoveu uma disputa federativa com consequências negativas para todos os estados.

---

nacional, e criação de obrigações acessórias que têm levado a ações judiciais e insegurança jurídica. Um pouco sobre esse debate pode ser visto em: <http://www.partnersales.com.br/artigo/977/reducao-da-aliquota-do-icms-fim-da-guerra-portos>.

#### **4.5 RESUMO**

Das avaliações analisadas, o que se depreende é que a guerra fiscal pode trazer algum benefício de curto prazo para o estado que a promove, mas esse benefício fica circunscrito ao setor específico que foi incentivado. De forma geral, há poucas evidências de benefícios sobre o PIB e a arrecadação estaduais e, certamente, em nível nacional, o impacto é nulo, ou mesmo negativo, em decorrência das distorções alocativas (e consequente perda de produtividade) e da deterioração do estado das contas públicas.

#### **5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

As audiências públicas realizadas na CDR nos dias 13 de maio e 7 e 21 de outubro de 2015 destinaram-se a debater o PRS nº 1, de 2013, que visa à redução gradual das alíquotas interestaduais do ICMS. Durante as quatro audiências públicas, os representantes de diversas unidades da Federação e do Ministério da Fazenda concordaram com a importância de se reformar o ICMS, o que significa, principalmente, a convergência das alíquotas interestaduais para patamares menores que os atuais, a convalidação dos incentivos fiscais já concedidos à revelia da LCP nº 24, de 1975, e a criação de fundos de compensação de perdas e de desenvolvimento regional.

Deve-se ressaltar que outras duas condições iniciais para a reforma do ICMS já foram atendidas: a repartição do ICMS entre o Estado de origem e o de destino sobre operações de mercadorias e prestações de serviços destinadas ao consumidor final não contribuinte do ICMS (EC nº 87, de 2015); e a previsão legal de mudança dos indexadores das dívidas renegociadas ou celebradas ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e das

---

Medidas Provisórias (MPV) n<sup>os</sup> 2.185-35 e 2.192-70, ambas de 2001, promovidas pela LCP n<sup>o</sup> 148, de 2014. Na prática, a troca dos indexadores ocorrerá até 31 de janeiro de 2016, segundo a redação dada pela LCP n<sup>o</sup> 151, de 2015.

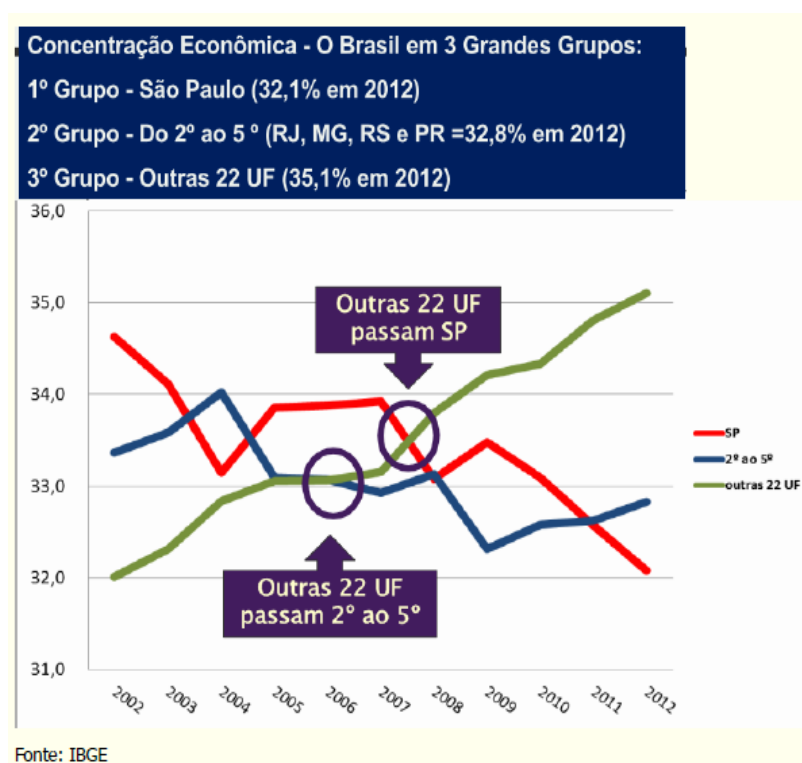
Conforme ressaltado pelos representantes de diversos Estados, a guerra fiscal observada no último quarto de século deveu-se também à omissão da União em cumprir efetivamente dispositivos da Constituição que preveem a redução das desigualdades regionais e a execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico (respectivamente, art. 3, III, e art. 21, IX, todos da CF). Com o espaço não ocupado pela União, as unidades da Federação menos dinâmicas economicamente, em atendimento à legítima demanda das populações locais por melhores empregos e qualidade de vida, optaram por conceder diversos incentivos para atrair novos investimentos produtivos.

Mesmo que contrários à norma que regula a matéria, conforme vários representantes estaduais comentaram, essa concessão de incentivos fiscais relacionados ao ICMS contribuiu para a desconcentração industrial e econômica nos últimos anos, o que promoveu a integração das cadeias produtivas locais e a geração de empregos com maior conteúdo tecnológico e, portanto, maiores salários ao trabalhador local. Inclusive, a competição tributária entre os entes subnacionais é praticada em diversos países como os Estados Unidos, o Canadá e a China.

Os dados apresentados na figura a seguir mostram as participações no produto interno bruto (PIB) do Estado de São Paulo, do grupo composto da segunda a quinta maiores economias estaduais e do grupo

das outras 22 unidades da Federação, no período entre 2002 e 2012. Nota-se que a participação de São Paulo caiu de 34,5% em 2002 para 32% em 2012, enquanto a participação das 22 menores economias estaduais em tamanho de PIB saltou de 32% para 35% no mesmo período, ultrapassando a participação conjunta das economias dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul em 2006 e a participação de São Paulo em meados de 2007.

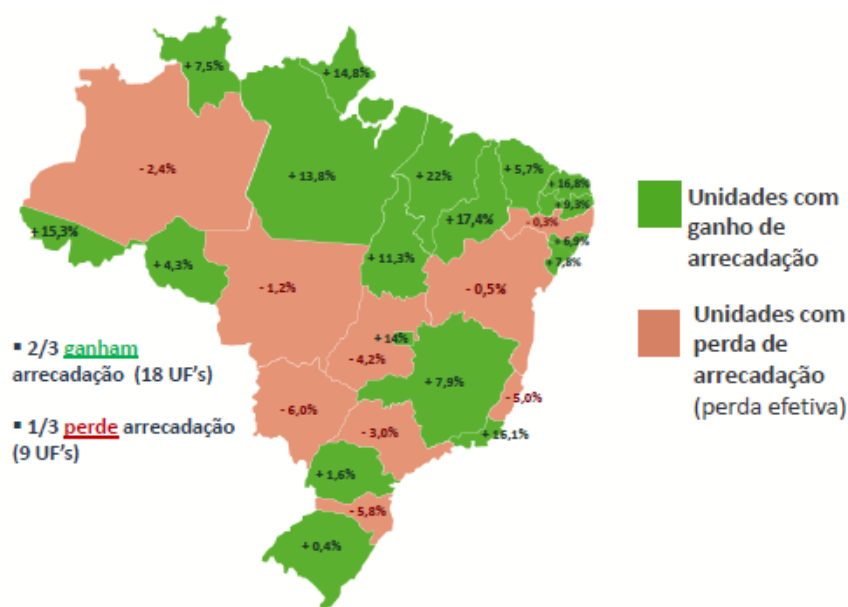
**Figura 1 – PIB das Unidades da Federação**



O Presidente da COTEPE/ICMS, Sr. Marcelo Mello, informou sobre a existência de um grupo de trabalho (GT 44) responsável pelo cálculo dos ganhos ou perdas efetivas de arrecadação dos Estados e do Distrito Federal em 2011, 2012 e 2013, após o processo de convergência das

alíquotas interestaduais do ICMS, com base nas transações informadas pelas notas fiscais eletrônicas. Esses cálculos consideram os benefícios concedidos sem o consentimento do Confaz, notadamente os créditos presumidos, o que implica valores de perdas menores que as divulgadas por algumas Secretarias de Fazenda. Particularmente, as perdas ou ganhos com os dados de 2013 constam da figura a seguir, extraído da apresentação do Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, em 31 de março de 2015, durante audiência pública da CAE, a qual tratou das diretrizes e perspectivas do Ministério da Fazenda para o ano de 2015, sendo a guerra fiscal apenas uma das questões brevemente discutidas.

**Figura2 – Distribuição das Perdas x Ganhos Efetivos de Arrecadação em Relação ao Total do ICMS Arrecadado, a Valores de 2013**



\* Baseado na proposta do Convênio 70 Confaz - Números preliminares de estimativa realizada a partir de dados da RFB, ainda a serem ratificados pelo CONFAZ

Fonte: RBF/MF e CONFAZ

Elaboração e cálculos: SE/MF

Também houve discussão sobre o fim da exigência de unanimidade entre os membros do Confaz para a concessão de benefícios fiscais. O Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo se posicionou contrariamente à proposta, com a justificativa de que essa exigência não é exclusiva do Brasil, sendo regra também na União Europeia, e se trata de uma regra tradicional nas federações, mormente nas democracias modernas, para evitar a ditadura da maioria. Por outro lado, a Senadora Simone Tebet não concorda com a citada exigência por motivo oposto, qual seja, a vontade da maioria deve prevalecer na democracia. O Secretário da Fazenda do Estado do Ceará acrescenta ainda que a existência de quórum mínimo de um terço por cada Região Geográfica para a convalidação dos incentivos fiscais, de acordo com o PLS nº 130, de 2014, é outro complicador adicional, visto que, por exemplo, a aprovação de proposta de emenda à constituição exige quórum de três quintos dos membros das Casas Legislativas, sem distinção de lugar de origem dos votos.

Além disso, o Secretário de Fazenda do Estado do Ceará defendeu a importância da concessão de incentivos relativos aos tributos federais para a promoção do desenvolvimento regional. Já o Senador Ronaldo Caiado questionou a concessão de incentivos fiscais e financeiros, por meio da redução das alíquotas do imposto sobre produtos industrializados para produtos específicos e da concessão de operações de crédito subsidiadas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, que beneficiam em grande parte as atividades produtivas das Regiões do Sul e Sudeste. Por sua vez, o Presidente da ADIAL BRASIL reconheceu o papel dos governadores em promover o desenvolvimento regional por meio dos incentivos fiscais do ICMS sem transferir o peso da concessão desses

incentivos aos consumidores através de alíquotas mais altas para outros produtos.

## **6. ANÁLISE DA SOLUÇÃO**

A solução da guerra fiscal, nos termos acordados pelo Convênio Confaz nº 70, de 2014, ainda depende basicamente de duas ações do Senado Federal: a redução das alíquotas interestaduais do ICMS e a instituição dos fundos de desenvolvimento regional e de compensação de perdas. Vale lembrar que a eventual necessidade de redução do quórum de deliberação do Confaz para a convalidação dos incentivos fiscais já foi devidamente atendida pelo Senado Federal por meio da aprovação do PLS nº 130, de 2014, encaminhado à Câmara dos Deputados, onde tramita como PLP nº 54, de 2015.

Adicionalmente, apesar de não constar do Convênio nº 70, haverá a breve exposição das proposições que tratam da atualização da LCP nº 24, de 1975, principalmente quanto à mudança do quórum para a concessão de novos incentivos fiscais, devido à discussão apresentada sobre o tema nas audiências públicas. A PEC nº 41, de 2014, a seu tempo, buscou tratar a redução das alíquotas interestaduais do ICMS e dos mecanismos de compensação das perdas e de desenvolvimento regional, porém ela não informa, em sua maior parte, quais dispositivos constitucionais são alterados e suprime indevidamente a competência privativa do Senado Federal de legislar sobre as alíquotas interestaduais, o que é inconstitucional.

### **6.1 REDUÇÃO DAS ALÍQUOTAS INTERESTADUAIS DO ICMS**

O PRS n° 1, de 2013, inicialmente previa a redução da alíquota interestadual do ICMS nas operações e prestações realizadas nas Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte e o Estado do Espírito Santo, com destino às Regiões Sul e Sudeste, de 12% para 4% em oito anos, a iniciar em 1° de janeiro de 2015, observando a redução de 1 ponto percentual ao ano. As operações com mercadorias e prestações de serviços em sentido contrário sofreriam a redução da alíquota interestadual de 7% para 4% em três anos, com início também em 1° de janeiro de 2014 e redução de 1 ponto percentual ao ano.

Por sua vez, as operações e prestações entre estados das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, inclusive o Estado do Espírito Santo, ou entre estados das Regiões Sul e Sudeste, denominadas como regra geral, previam a redução da alíquota dos atuais 12% para 4% em três etapas: redução para 9% em 1° de janeiro de 2014, para 6% em 1° de janeiro de 2015 e 4% em 1° de janeiro de 2016.

Adicionalmente, as operações e prestações interestaduais com origem na Zona Franca de Manaus e as operações interestaduais com gás natural manteriam a alíquota atual de 12%. Já as operações interestaduais realizadas com bens e mercadorias importadas do exterior continuariam disciplinadas pela RSF n° 13, de 2012, que encerrou a guerra dos portos. Durante a tramitação da matéria na CAE, o PRS sofreu diversos aperfeiçoamentos.

Houve a previsão de que a alíquota nas operações e prestações interestaduais, com bens produzidos de acordo com o processo produtivo básico e com produtos agropecuários, das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, incluindo o Estado do Espírito Santo, destinadas às Regiões Sul e Sudeste cairá de 12% para 7%, com redução de 1% ao ano. Além disso, houve a previsão de redução da alíquota interestadual nas operações com gás natural enviado das Regiões Sul e Sudeste para as outras regiões, inclusive o Estado do Espírito Santo, de 12% para 7%, com a manutenção da alíquota do gás natural em 12% nas demais operações.

Também houve a expansão do tratamento da Zona Franca de Manaus às Área de Livre Comércio de Boa Vista (RR), Bonfim (RR), Guajará-Mirim (RO), Macapá/Santana (AP), Brasília (AC), Epitaciolândia (AC), Cruzeiro do Sul (AC) e Tabatinga (AM). O texto aprovado na CAE, sob relatoria do Senador Delcídio do Amaral, em 2013, além disso, excepcionalizou as prestações interestaduais de serviço de transporte aéreo de passageiro, carga e mala postal das regras do PRS nº 1, de 2013. Já a alíquota das demais operações e prestações das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, inclusive o Estado do Espírito Santo, para as Regiões Sul e Sudeste, bem como a alíquota das operações e prestações da regra geral já exposta, cairão de 12% para 4%, com diminuição gradual de 1% anualmente.

O maior consenso obtido entre os Estados e o Distrito Federal sobre a redução das alíquotas interestaduais resultou no texto do Convênio ICMS nº 70, de 2014, o qual possui algumas alíquotas diferentes em relação ao texto da CAE. As alíquotas do Convênio nº 70 foram incorporadas ao Substitutivo do Relator Senador Wellington Fagundes em seu parecer sobre

o PRS nº 1, de 2013, na CDR. Esse Substitutivo vincula a produção de efeitos do PRS à instituição, por Emenda Constitucional, dos fundos de desenvolvimento regional e de auxílio financeiro e à celebração de convênio de convalidação dos benefícios concedidos contrariamente às disposições da LCP nº 24, de 1975. A figura abaixo sintetiza as alíquotas interestaduais do ICMS constantes dos Substitutivos da CDR (coluna da esquerda) e da CAE (coluna da direita).

**Figura3 – Alíquotas do Convênio ICMS nº 70, de 2014, e do PRS nº 1, de 2013**

SUL/SUDESTE		
TIPO	Convênio ICMS 70/14	Resolução 01/13
Todos os produtos	4%	4%
NORTE/NORDESTE/CENTRO OESTE/ES		
TIPO		
Agropecuários, produtos industrializados conforme PPB e correspondentes prestações de serviços de transporte para SU/SE	7%	7%
Demais produtos e operações	4%	4%
ZONA FRANCA DE MANAUS		
TIPO		
Produtos conforme PPB do Decreto Lei 288/1967	10%	12%
Bens de Informática	7%	12%
Remessas somente para Áreas de Livre Comércio	4%	4%
ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO (AC, AP, RO e RR)		
TIPO		
Produtos conforme PPB do Decreto Lei 288/1967	7%	12%
Demais produtos e operações	4%	4%
GÁS NATURAL OU IMPORTADO		
TIPO		
SU/SE PARA NO/NE/CO/ES	4%	7%
Demais situações	10%	12%

Fonte: Confaz.

A ideia por trás da redução das alíquotas interestaduais é diminuir o potencial de atratividade que os incentivos fiscais com base na redução efetiva da alíquota interestadual possam ter sobre a alocação produtiva, pois com o PRS nº 1, de 2013, o diferencial das alíquotas gerais

entre as Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, incluindo o Estado do Espírito Santo, e as Regiões Sul e Sudeste passa de 5% (12% - 7%) para 3% (7% - 4%). Com isso, o ICMS tornar-se-á cada vez mais um imposto cuja distribuição da arrecadação beneficia o Estado de destino das mercadorias ou serviços.

Idealmente, a manutenção das alíquotas interestaduais deveria ser 0%, porém, como é mais fácil arrecadar o ICMS incidente sobre as mercadorias diretamente nas indústrias produtoras do que nos inúmeros estabelecimentos comerciais, torna-se necessário remunerar o Estado de origem a fim de incentivar a efetiva fiscalização tributária, de forma a reduzir a sonegação. Além do mais, a existência de atividades diretamente vinculadas à determinada região geográfica justifica a manutenção de alíquotas interestaduais positivas para as unidades da Federação menos dinâmicas, como instrumento de promoção do desenvolvimento regional.

## **6.2 CRIAÇÃO DOS FUNDOS**

A MPV nº 599, de 2012, instituiu o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) e a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios. O FDR tinha por objetivo a execução de projetos de investimentos e disponibilizava durante vinte anos duas fontes de recursos aos Estados e Distrito Federal, a fundo perdido e reembolsáveis. Esses recursos somavam R\$ 296 bilhões, repartidos à razão de 25% a fundo perdido e 75% reembolsáveis. Posteriormente, o Convênio ICMS nº 70, de 2014, exigiu que os recursos do fundo entregues às unidades da Federação e os disponibilizados ao agente operador do fundo fossem igualmente

repartidos, o que garantiria a entrega anual de R\$ 8 bilhões aos Estados e Distrito Federal para custeio de seus programas de investimento.

Já a prestação de auxílio financeiro destinava-se a compensar as perdas de arrecadação das unidades da Federação, decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais sujeitas ao ICMS. Os valores do auxílio seriam devidos por vinte anos e limitados à cobertura de perdas de, no máximo, R\$ 8 bilhões ao ano. Por sua vez, o Convênio ICMS nº 70, de 2014, prevê valores diferentes para a prestação do auxílio financeiro, sendo, no mínimo, R\$ 3 bilhões no primeiro ano de convergência, R\$ 5 bilhões no segundo, R\$ 7 bilhões no terceiro, R\$ 8 bilhões no quarto, R\$ 9 bilhões no quinto, R\$ 11 bilhões no sexto e R\$ 12 bilhões nos outros catorze anos restantes.

Como a MPV nº 599, de 2012, caducou, em 2013, o Senador Paulo Bauer apresentou o PLS nº 106, o qual inicialmente buscava incorporar as ideias da citada MPV sobre a prestação do auxílio financeiro à Lei Kandir. O Substitutivo da matéria apresentado pelo Relator Armando Monteiro na CAE institucionalizou a prestação de auxílio financeiro por meio de fundo. Esse fundo é denominado Fundo de Compensação de Receitas (FCR). Adicionalmente, houve a previsão de instituição do FDR com recursos a fundo perdido de R\$ 106 bilhões e reembolsáveis de R\$ 190 bilhões, o que garantiria a entrega de recursos aos Estados e Distrito Federal sem reembolso da ordem de 35,8% do total.

Tanto a MPV nº 599, de 2013, como a versão inicial e o Substitutivo do PLS nº 106, de 2013, não incluíram qualquer tipo de compensação às perdas de arrecadação decorrentes da RSF nº 13, de 2012,

contrariamente ao disposto no Convênio ICMS nº 70, de 2014, já que, segundo o relatório do Senador Armando Monteiro aprovado na CAE: *não há como compensar os Estados que auferiam vantagens com a “guerra dos portos”, pois não há um ganho extra que possa retribuir as eventuais perdas. De um lado, a eliminação de perdas para o País não gerou um excedente de ganho, e, de outro lado, o ganho obtido por uns poucos Estados equivalia a perdas para o País. Disso resulta que a eliminação dessas perdas não gera excedente e, sim, um simples retorno à situação anterior, em que a agregação de valor se dava em território nacional, pois não era estimulada a se transferir para o Exterior.*

Em 2015, o governo federal publicou a MPV nº 683, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (FDRI) e o Fundo de Auxílio à Convergência das Alíquotas do ICMS (FAC-ICMS). Como as unidades da Federação exigem a previsão constitucional para a criação desses fundos e os valores correspondentes ficaram aquém das expectativas, a MPV nº 683 também caducou. O FAC-ICMS previa a compensação financeira aos entes que sofreram perda de arrecadação decorrente do processo de convergência das alíquotas interestaduais do ICMS no valor de até R\$ 1 bilhão ao ano para todos os entes, durante oito anos. Praticamente esse fundo receberia parcela dos recursos da multa de regularização cambial tributária relativa a ativos mantidos no exterior ou internalizados. Já o FDRI receberia os recursos residuais dessas multas e vigeria até a extinção dos seus recursos. Tampouco contaria com recursos de financiamentos reembolsáveis.

Em que pese a situação fiscal adversa da União, com a apresentação de déficit primário em 2014 e provável agravamento desse resultado negativo em 2015, a solução permanente da guerra fiscal depende primeiramente da previsão constitucional de instituição dos fundos de desenvolvimento regional e de compensação das perdas, acompanhada de medida legislativa que os regule a contento. Assim, é necessário assegurar fontes de recursos, prazos de duração e valores razoáveis para que os fundos cumpram os seus fins, bem como garantir o não contingenciamento dos recursos a serem transferidos por eles. Sem isso, dificilmente a redistribuição da arrecadação do ICMS entre as unidades da Federação ocorrerá de modo legal e ordenada.

### **6.3 ATUALIZAÇÃO DA LCP Nº 24, DE 1975**

O PLS nº 170 e o PLS nº 375, ambos de 2012, de natureza Complementar, disciplinam a forma de deliberação da concessão e revogação das isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao ICMS. As referidas proposições legislativas discriminam os tipos de incentivos fiscais, eliminam a etapa de ratificação dos convênios acordados nas reuniões do Confaz e diminuem o quórum de aprovação das concessões e revogações para três quintos das unidades da Federação, sendo necessária a concordância de, pelo menos, uma unidade da Federação de cada região do País. Adicionalmente, tratam da convalidação dos benefícios vigentes. Por revogarem expressamente a LCP nº 24, de 1975, as proposições em comento tornam inaplicável o consenso já obtido no PLS nº 130, de 2014 – Complementar.

O PLS nº 40, de 2014 – Complementar, disciplina, entre outros assuntos, novas formas de concessão de incentivos fiscais e financeiros relacionados ao ICMS. Basicamente, a permissão para concessão desses incentivos dependerá da participação estadual no PIB nominal nacional. A proposição trata ainda do quórum de deliberação das concessões e revogações dos incentivos fiscais, que passará a depender de decisão de maioria absoluta dos Estados e do Distrito Federal, com a supressão da etapa de ratificação dos convênios firmados no Confaz. Existe também a convalidação automática dos benefícios fiscais concedidos ao largo do Confaz, sem necessidade de convênio, o que contraria o mandamento constitucional de deliberação conjunta das unidades da Federação sobre a matéria. Com isso, o PLS nº 130, de 2014 – Complementar, tornar-se-ia inócuo.

Já o PLS nº 724, de 2015 – Complementar,<sup>18</sup> altera os quóruns de deliberação no Confaz e de ratificação posterior dos convênios, que passam a ser iguais a, no mínimo, dois terços das unidades da Federação e, pelo menos, uma unidade da Federação por região geográfica, tanto para a aprovação como para a ratificação. Além disso, essa proposição atualiza os tipos de incentivos e as penalidades impostas aos entes que descumprem a LCP nº 24, de 1975.

---

<sup>18</sup> Tramita na Câmara dos Deputados o PLP nº 85, de 2011, que trata de assuntos similares ao PLS nº 724, de 2015 – Complementar. O quórum do referido PLP para aprovação e ratificação dos convênios é maioria absoluta dos Estados e do Distrito Federal. Também tramita na Câmara dos Deputados o PLP nº 18, de 2015, que busca aplicar as punições da LCP nº 24, de 1975, para os fatos geradores seguintes à publicação da lei responsável pela convalidação dos incentivos irregularmente concedidos.

Por sua vez, o PLS nº 407, de 2015 – Complementar, apenas atualiza o quórum de deliberação para aprovação e revogação dos convênios no Confaz, que passam a ser, respectivamente, de, no mínimo, dois terços e três quintos das unidades da Federação. Essa proposição não altera o quórum de ratificação, que permanece como a unanimidade dos Estados e do Distrito Federal para a concessão de novos incentivos. Nas duas últimas proposições, as regras de convalidação dos incentivos e benefícios fiscais do PLS nº 130, de 2014 – Complementar, não são tratadas nem prejudicadas pela revogação da LCP nº 24, de 1975.

## **7. RECOMENDAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, recomendo o seguinte:

1. que o Senado Federal envide esforços junto ao Poder Executivo federal, para que sejam encaminhadas celeremente ao Congresso Nacional, primeiramente, Proposta de Emenda à Constituição e, posteriormente, Medida Provisória que tratem da instituição dos fundos de compensação de perdas de arrecadação e de desenvolvimento regional, nos termos do Convênio ICMS nº 70, de 2014, do Confaz;
2. que o Senado Federal envide esforços junto à Câmara dos Deputados, para que essa eminente Casa Legislativa priorize a aprovação do PLP nº 54, de 2015, oriundo da aprovação do PLS nº 130, de 2014 – Complementar, nesta Casa; e
3. que o Senado Federal priorize a aprovação do PRS nº 1, de 2013, com redação mais próxima possível ao Convênio ICMS nº 70, de 2014, do Confaz.

Esse é o relatório que ofereço à disposição dos meus ilustres Pares da Comissão de Assuntos Econômicos.

Sala da Comissão,

Presidente

Relator LINDBERGH FARIAS

**ANEXO**  
**PROPOSIÇÕES TRAMITANDO**

---

**PEC 41/2014**

Ementa: Fixa as alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações e prestações interestaduais, institui compensação financeira para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cria o Fundo de Desenvolvimento Regional – FDR, com a finalidade de financiar a execução de projetos de investimento com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local, altera o inciso IV e revoga o inciso V do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

Autor: Senador Walter Pinheiro e outros.

---

**PRS 1/2013**

Ementa: Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, nas operações e prestações interestaduais.

Autor: Presidente da República.

---

**PLS 106/2013 - Complementar**

Ementa: Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, para disciplinar a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas resultantes de redução da alíquota interestadual incidente nas operações interestaduais com bens, mercadorias e serviços, conforme decisão do Senado Federal no exercício da atribuição prevista no art. 155, § 2º, IV, da Constituição Federal, e dá outras providências.

Autor: Senador Paulo Bauer.

---

**PLS 170/2012 - Complementar**

Ementa: Regula a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação serão concedidos e revogados, conforme disposto nos artigos 150, §6º e 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.

Autor: Senador Ricardo Ferraço.

---

**PLS 375/2012 - Complementar**

Ementa: Regula a alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, para dispor sobre a concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativamente ao imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Autor: Senador Walter Pinheiro.

---

**PLS 40/2014 - Complementar**

Ementa: Estabelece normas para a concessão de incentivos fiscais e fiscal-financeiros e de benefícios fiscais no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para aplicação nos Programas de Desenvolvimento Regional.

Autor: Senador Jorge Afonso Argello.

---

**PLS 407/2015-Complementar**

Ementa: Altera a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, no que dispõe sobre os quóruns para concessão e revogação de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.

Autor: Senador Hélio José.

---

**PLS 724/2015 - Complementar**

Ementa: Altera a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para regular a forma de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, em atendimento ao disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.

Autora: Senadora Simone Tebet.

---

Aprovado em

25/03/2015.

## REQUERIMENTO Nº 1 , DE 2015 - CAE

Requeiro, nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que o tema a ser avaliado por esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), no ano de 2015, seja, no âmbito da questão federativa, os impactos dos benefícios de ICMS concedidos unilateralmente pelos estados.

## JUSTIFICAÇÃO

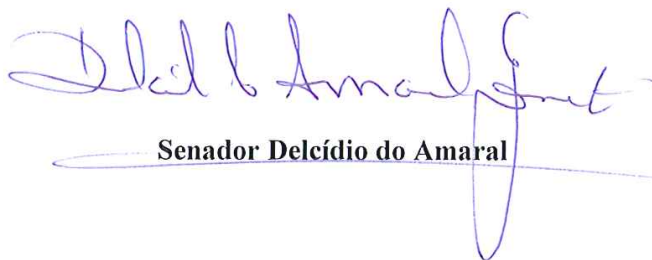
O Congresso tem sensibilidade política, capacidade técnica e autonomia institucional para produzir diagnósticos e sugerir aprimoramentos no rumo das políticas públicas vigentes, de forma a aumentar o bem-estar da população.

O sistema de tributação do ICMS, especificamente nas transações interestaduais, é tal que a tributação total do bem, segundo a alíquota fixada pelo estado de destino, é repartida entre o este o local de origem do estabelecimento. Com isso, os estados perceberam que poderiam atrair empresas para seus territórios se concedessem isenções ou devoluções do ICMS da parte que lhes cabe no rateio.

No entanto, essa possibilidade dá azo a uma disputa entre os entes da federação, sendo que o equilíbrio final é uma situação em que acontece queda considerável da arrecadação tributária com prejuízo para a capacidade de desenvolvimento dos próprios estados.

Dessa maneira, esta Comissão oferecerá grande contribuição ao País ao avaliar o sistema de tributação do ICMS nas operações interestaduais e apresentar sugestões no sentido de tornar essa tributação mais eficiente, com consequente ganho de bem-estar para a sociedade.

Sala da Comissão, 25 DE MARÇO DE 2015.



Senador Delcídio do Amaral



SF/15132.70993-58

Página: 1/1 24/03/2015 13:15:36

8505c257554e60ea8e0559c16e46b586621f2e99



## **2ª PARTE - DELIBERATIVA**

# **1**

**PARECER N°                   , DE 2015**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº 11, de 2015 (nº 86, de 2015, na origem), que encaminha ao Senado Federal a Programação Monetária para o primeiro trimestre e para o ano de 2015.

RELATOR: Senador **LINDBERGH FARIAS**

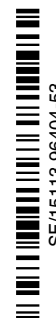
**I – RELATÓRIO**

Em conformidade com o §1º do art. 6º da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que dispõe sobre o Plano Real, a Presidente da República encaminha ao Senado Federal a Programação Monetária para o primeiro trimestre e para o ano de 2015.

Acompanha a Mensagem a Exposição de Motivos nº 48, de 2014, do Presidente do Banco Central, informando que a Programação foi aprovada pelo Conselho Monetário Nacional em sessão de 18 de dezembro de 2014. Encaminha também a referida programação e sua justificativa, com estimativa para as faixas de variação dos principais agregados monetários, análise da evolução recente da economia nacional e justificativa da programação monetária.

Ao analisar a evolução da economia brasileira em 2014, a autoridade monetária destaca, entre outras variáveis, a estabilidade do PIB no terceiro trimestre em relação ao segundo, após quedas no primeiro e no segundo trimestres, conforme dados dessazonalizados; o déficit primário, de 0,27% do PIB, do setor público consolidado nos primeiros dez meses de 2014, e o déficit em transações correntes de 3,73% do PIB nos 12 meses encerrados em outubro de 2014.

Já em relação à política monetária, o Banco Central afirma que a expansão dos agregados monetários no terceiro trimestre de 2015 e no bimestre outubro/novembro de 2014 situou-se nos intervalos definidos anteriormente pela



SF/15113.96404-53

Programação Monetária. Ao analisar a atuação do Copom, justificou a opção pela elevação da taxa Selic nas últimas reuniões do Comitê em 2014 por causa dos efeitos sobre a inflação das mudanças de preços relativos da economia.

O Banco Central do Brasil estimou a evolução esperada, para o primeiro trimestre e para todo o ano de 2015, da base monetária restrita, composta do papel-moeda emitido e das reservas bancárias; da base monetária ampliada, constituída pela base monetária restrita e pelos títulos públicos federais fora da carteira do Banco Central; dos agregados monetários M1, que engloba o papel-moeda em poder do público e os depósitos à vista, e M4, que, além do M1, inclui depósitos a prazo e títulos de alta liquidez.

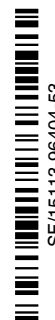
Destacam-se, entre as várias projeções, o aumento de 5,3% para o total dos meios de pagamento no conceito de M1 e de 15% no conceito de M4, bem como de 8,8% para a base monetária restrita e de 13% da base monetária ampliada no primeiro trimestre de 2015, na variação dos últimos doze meses. Para o ano de 2015, a previsão é de aumento de 3,9% para o M1, de 12,1% para o M4, de 5,7% para a base monetária restrita e de 11,8% para a base monetária ampliada.

## II – ANÁLISE

Nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei nº 9.069, de 1995, cabe a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) emitir parecer sobre a Programação Monetária encaminhada a esta Casa trimestralmente. O parecer servirá de base para a aprovação ou rejeição *in totum* da matéria pelo Congresso Nacional, sendo vedada qualquer alteração, consoante determinação contida no § 3º do artigo acima mencionado.

Com a adoção do Plano Real, o Congresso Nacional passou a participar de forma mais ativa na definição de parâmetros e metas relativas à evolução da oferta de moeda e crédito na economia. Com efeito, a autoridade monetária – além das audiências públicas em comissões nas duas casas do Congresso, em conjunto ou separadamente – tem o dever de encaminhar ao Senado Federal a Programação Monetária para cada trimestre do ano civil.

Já foi muito debatida nesta Comissão a caducidade do procedimento de aprovação de programação monetária pelo Senado Federal, pois, a partir de vários estudos acadêmicos e experiências reais, sabe-se que a



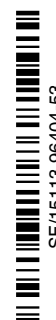
programação da evolução dos agregados monetários deixou de ser instrumento prioritário na formulação e execução da política monetária. Esta visa alcançar e manter as metas de inflação dentro de intervalos de tolerância previamente estabelecidos e, para tanto, utiliza o nível da taxa de juros na economia como o principal instrumento. Nesse sentido, a evolução dos agregados monetários, assim como a expansão do crédito na economia, constitui medida tão somente coadjuvante no processo de controle da liquidez da economia.

Já é hora de refletir também sobre a relação entre a taxa de juros Selic e a inflação medida pelo IPCA. Muitas vezes a inflação em curso não é uma inflação de demanda. É uma inflação de custos. E esse é o caso do ano de 2015 em que os preços administrados têm tido um peso grande para explicar a inflação. Nessa situação, não adianta elevar a taxa de juros como faz o Banco Central. Isso não reduz a inflação e só faz aumentar as despesas do Governo com o pagamento de juros referentes ao serviço da dívida pública. Portanto, é preciso haver uma reflexão sobre o fato de que a elevação da taxa de juros Selic é eficiente para conter a inflação quando temos uma elevação de preços resultante de um aquecimento da economia – e esse, claramente, não é o caso de 2015.

Em que pesem as considerações acima, enfatize-se que persiste em nosso ordenamento jurídico a determinação do envio da Programação Monetária ao Senado, para que esta Comissão sobre ela se manifeste e cujo parecer servirá de base para a aprovação ou rejeição *in totum* da referida programação pelo Congresso Nacional.

Do ponto de vista metodológico, cabe frisar que a programação monetária contém estimativas das faixas de variação dos principais agregados monetários (nos conceitos de moeda M1 e M4), metas indicativas de sua evolução trimestral e descrição sucinta das perspectivas da economia nacional para o trimestre e para o ano em curso. Conforme o Banco Central, as projeções são efetuadas com base em modelos econométricos, considerando-se a demanda por componentes dos meios de pagamentos, a evolução do PIB e a trajetória esperada da taxa básica de juros (Selic), da taxa de câmbio e de inflação, entre outros elementos.

A expansão monetária prevista na Programação Monetária em análise é compatível com a evolução do nível de atividade econômica e consistente com as demais medidas monetárias de combate à inflação,



particularmente com a variação da taxa básica de juro de curto prazo, base do sistema de metas para a inflação.

### III – VOTO

Pelas razões expostas, voto pela aprovação da Programação Monetária para o primeiro trimestre de 2015, nos termos do seguinte:

#### **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº \_\_\_\_\_, DE 2015**

Aprova a Programação Monetária para o 1º trimestre de 2015.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

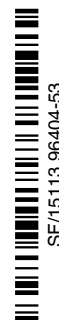
**Art. 1º** Fica aprovada a Programação Monetária para o 1º trimestre de 2015, nos termos da Mensagem nº 11, de 2015, (nº 86, de 2015, na origem), da Presidente da República.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

\_\_\_\_\_, Presidente

\_\_\_\_\_, Relator





**SENADO FEDERAL**  
**MENSAGEM**  
**Nº 11, DE 2015**  
**(Nº 86/2015, na origem)**

Senhores Membros do Senado Federal,

Nos termos do art. 6º da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, encaminho a Vossas Excelências a Programação Monetária, de conformidade com a inclusa Exposição de Motivos do Banco Central do Brasil, destinada à Comissão de Assuntos Econômicos dessa Casa.

Brasília, 2 de abril de 2015.

Assinatura manuscrita em tinta preta, aparentemente de um membro do Senado Federal, sobre uma linha decorativa curva.

EM nº 00048/2014 BACEN

Brasília, 22 de Dezembro de 2014

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

Encaminho à consideração de Vossa Excelência, de acordo com o que estabelece o art. 6º da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a anexa programação monetária para o 1º trimestre e para o ano de 2015, contendo estimativas das faixas de variação dos principais agregados monetários, análise da evolução da economia nacional e justificativa da programação monetária.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Alexandre Antonio Tombini*

Diretoria Colegiada  
Departamento Econômico – DEPEC

# Programação Monetária

2015

Dezembro – 2014



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

## Programação Monetária para o primeiro trimestre e para o ano de 2015

### A. A economia brasileira no quarto trimestre de 2014

1. O PIB cresceu 0,1% no terceiro trimestre de 2014, em relação ao ante-

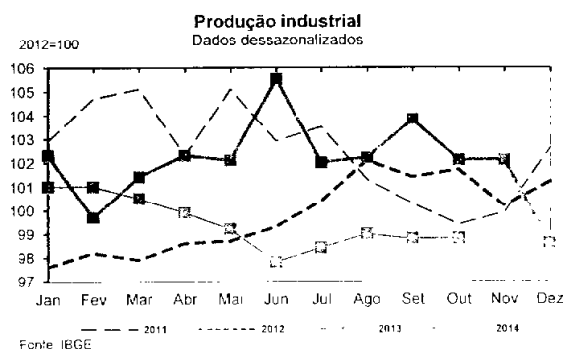
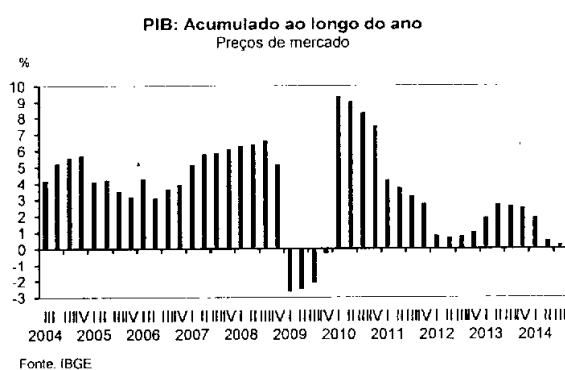
rior, após dois resultados trimestrais negativos, segundo dados dessazonalizados das Contas Nacionais Trimestrais do IBGE. Sob a ótica da oferta, houve variações trimestrais de -1,9% na produção da agropecuária, de 1,7% na da indústria e de 0,5% na do setor de serviços.

A recuperação do setor industrial, após quatro trimestres consecutivos de queda, repercu-

tiu, em especial, os aumentos nas indústrias de transformação (0,7%), da construção civil (1,3%) e extrativa (2,2%). No setor de serviços, destaque para o crescimento de 0,4% no comércio. No âmbito da demanda doméstica, o consumo do governo e a formação bruta de capital fixo (FBCF) cresceram 1,3% e o consumo das famílias recuou 0,3% no trimestre, enquanto no setor externo ocorreram variações de 1,0% nas exportações e de 2,4% nas importações. O PIB recuou 0,2% em relação ao terceiro trimestre de 2013. Sob a ótica da oferta, destacou-se a retração de 1,5% na produção da indústria. A produção da agropecuária cresceu 0,3% e o setor de serviços avançou 0,5%. A análise da demanda indica que a contribuição do componente doméstico para o aumento interanual do PIB atingiu -0,6 p.p. no terceiro trimestre de 2014 e a do setor externo, 0,4 p.p. com as exportações elevando-se 3,8% e as importações, 0,7%.

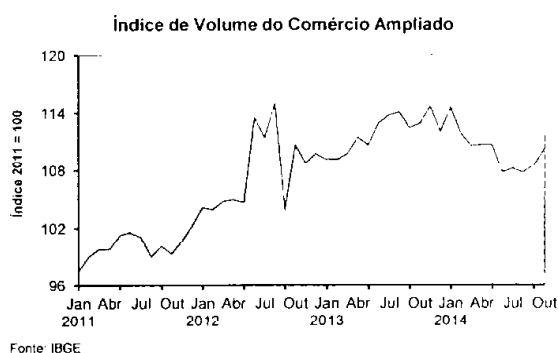
2. A produção física da indústria aumentou 0,4% no trimestre finalizado

em outubro, em relação ao terminado em julho, quando recuara 2,1%, nessa base de comparação, de acordo com dados dessazonalizados da Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física (PIM-PF) do IBGE. A produção da indústria extrativa cresceu 3,1% e a da indústria de transformação, 0,1%, com destaque para as elevações nas atividades fumo (18,8%). equipa-

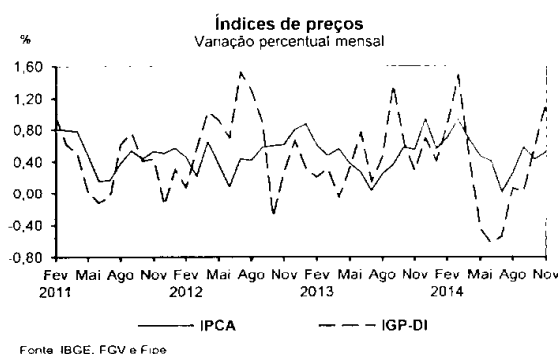


mentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos (7,5%) e veículos automotores (6,9%). A análise por categorias de uso indica expansões trimestrais nas produções de bens de consumo duráveis (7,2%), bens de capital (4,8%) e de bens intermediários (0,4%), e recuo de 0,4% na de bens de consumo semi e não duráveis.

3. As vendas do comércio ampliado, embora registrassem aumento mensal de 1,7% em outubro, apresentaram estabilidade no trimestre encerrado nesse mês, em relação ao finalizado em julho, quando haviam decrescido 2,0%, no mesmo tipo de comparação, dados dessazonalizados. As vendas aumentaram em seis dos dez segmentos pesquisados, destacando-se as elevações nas de equipamentos e material para escritório e informática (6,4%) e artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos e de perfumaria (3,7%). As maiores retrações ocorreram em livros, jornais, revistas e papeleria (2%) e móveis e eletrodomésticos (0,5%). As vendas do comércio varejista<sup>[1]</sup> cresceram 1,1% no período, após sequência de seis resultados trimestrais negativos.



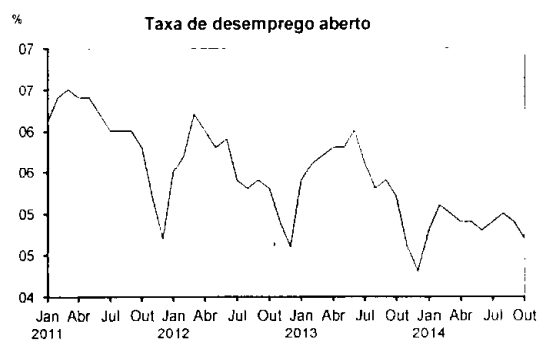
4. O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo IBGE, variou 1,51% no trimestre encerrado em novembro (0,66% no terminado em agosto), resultado de aceleração dos preços livres (de 0,51% para 1,51%) e dos monitorados (de 1,15% para 1,51%). A evolução dos preços livres decorreu de aumentos nas variações dos preços dos itens não comercializáveis (de 0,33% para 1,67%), destacando-se a aceleração dos preços dos produtos *in natura*, e dos itens comercializáveis (de 0,74% para 1,33%), com ênfase no impacto das variações de preços nos itens roupas e carnes. A variação do IPCA acumulada em doze meses atingiu 6,56% em novembro (6,51% em agosto), resultado de desaceleração dos preços livres, de 6,95% para 6,76%, e aceleração dos monitorados, de 5,07% para 5,83%. O Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), divulgado pela FGV, variou 1,76% no trimestre encerrado em novembro (-1,12% no finalizado em agosto). A variação do Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) passou de -2,17% para 2,00%; a do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), de 0,55% para



<sup>[1]</sup> Conceito que exclui do comércio ampliado os segmentos veículos e motos, partes e peças e material de construção

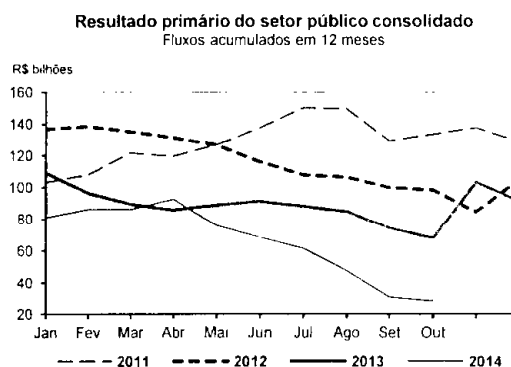
1,58%; e a do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), de 1,49% para 0,77%. Considerados intervalos de doze meses, o IGP-DI aumentou 4,10% em novembro (4,63% em agosto e 5,49% em novembro de 2013).

5. A taxa de desemprego, consideradas as seis regiões metropolitanas abrangidas pela Pesquisa Mensal do Emprego (PME) do IBGE, situou-se em 4,9% no trimestre encerrado em outubro (5,3% em igual período do ano anterior). Considerados dados dessazonalizados, a taxa de desemprego atingiu 4,8% no trimestre até outubro e 4,7% no até julho, aumento decorrente de elevação de 0,1% na população ocupada e de estabilidade na população economicamente ativa. A economia brasileira gerou 194,9 mil postos formais de trabalho no trimestre encerrado em outubro de 2014 (433,6 mil em igual período de 2013), segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Destacaram-se as criações líquidas de empregos no setor de serviços (136,1mil) e no comércio (109,8 mil), e a eliminação de 38,1 mil vagas na agropecuária.



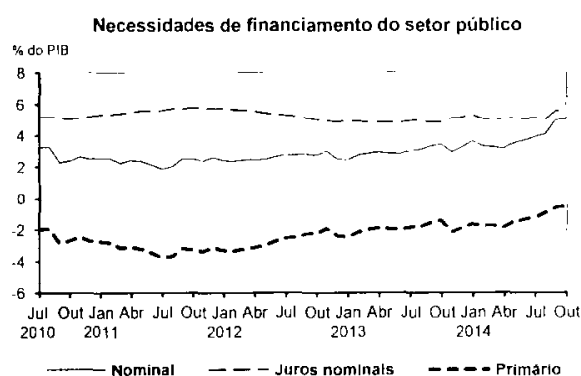
Fonte: IBGE

6. O setor público consolidado registrou *deficit* primário de R\$11,6 bilhões (0,27% do PIB) nos dez primeiros meses de 2014, ante *superavit* primário de R\$51,2 bilhões (1,28% do PIB) em igual período de 2013. Houve redução do *superavit* em todas as esferas do setor público, com destaque para o Governo Central (1,15 p.p. do PIB). A receita bruta do Governo Federal atingiu R\$750 bilhões, elevando-se 5,6% no período, destacando-se os crescimentos nas receitas de dividendos (22,2%); do Imposto de Renda (7,1%), influenciado pelo aumento da massa salarial e das aplicações financeiras de renda fixa; e de *royalties* (9,4%). As despesas do Tesouro Nacional somaram R\$524,5 bilhões, com expansão de 15,2% no período. As despesas de pessoal e encargos sociais cresceram 7,4% e as de custeio e capital, 19,5%, com destaque para os aumentos nas relacionadas à compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (106,9%), ao PAC (41,1%) e às despesas discricionárias (16,3%). Em contrapartida, as despesas com sub-

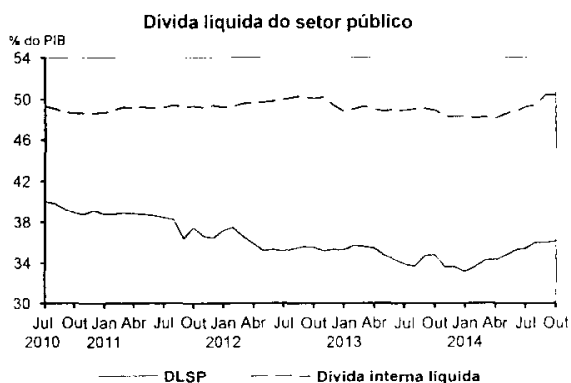


sídios e subvenções econômicas recuaram 12,2% nos dez primeiros meses de 2014, em relação a igual período de 2013.

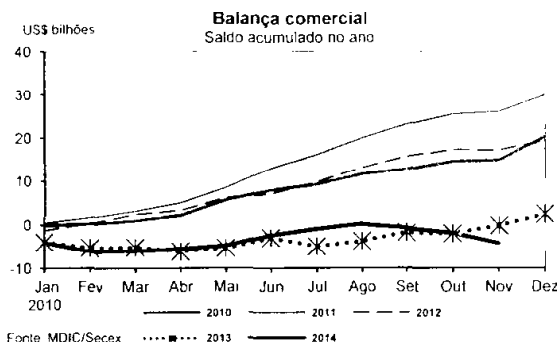
7. Os juros nominais apropriados por competência totalizaram R\$230,7 bilhões (5,43% do PIB) nos dez primeiros meses de 2014 (4,89% do PIB em igual intervalo de 2013). Essa trajetória reflete, em parte, a elevação, de 6,61% para 8,93%, da taxa Selic acumulada no ano, nos períodos considerados. O resultado nominal do setor público, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados, foi deficitário em R\$242,2 bilhões (5,71% do PIB) nos dez primeiros meses de 2014 (3,61% do PIB no mesmo período de 2013). Ocorreram, no período, expansões da dívida mobiliária e do financiamento externo líquido, e reduções na dívida bancária líquida e nas demais fontes de financiamento interno, que incluem a base monetária.



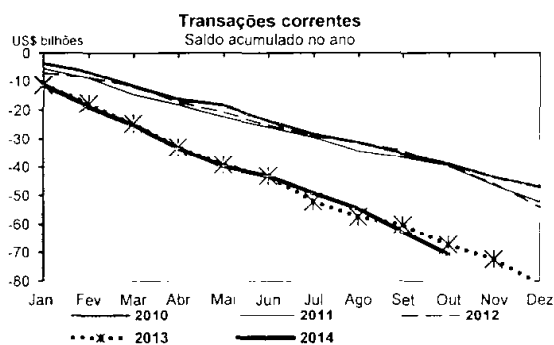
8. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) atingiu R\$1.842,1 bilhões em outubro (36,1% do PIB). A elevação de 2,5 p.p. do PIB em relação a dezembro de 2013 refletiu os impactos da apropriação de juros nominais (4,5 p.p.), do *deficit* primário (0,2 p.p.), da depreciação cambial de 4,3% acumulada no ano (-0,6 p.p.), do ajuste de paridade da dívida externa líquida (0,2 p.p.), do reconhecimento de ativos (-0,1 p.p.) e do efeito do crescimento do PIB nominal (-1,7 p.p.). As maiores alterações na composição da DLSP nos dez primeiros meses de 2014 ocorreram nas parcelas vinculadas à taxa Selic (11,4 p.p.) e pré-fixada (-6,1 p.p.), que passaram a representar, na ordem, 73,7% e 45,6% da DLSP ao final de outubro.



9. A balança comercial apresentou *deficit* de US\$4.2 bilhões nos onze primeiros meses de 2014 (déficit de US\$251 milhões em igual período de 2013). As exportações totalizaram US\$207.6 bilhões, as importações, US\$211.8 bilhões, e a corrente de comércio, US\$419.4 bilhões, variando, -6,1%, 4,3% e 5,2%, respectivamente, no período. A média diária das exportações recuou 5,7% no período. Destacaram-se as reduções nas vendas de manufaturados (12,4%), semimanufaturados (4,0%) e de produtos básicos (1,8%), que representaram, na ordem, 35,3%, 12,8% e 49,1% do total exportado pelo país, no período. As importações médias diárias recuaram 3,9%, com destaque para as reduções de 7,7% nas aquisições de bens de consumo duráveis e de 6,6% nas de bens de capital, cujas participações no total das compras externas do país recuaram 0,4 p.p. e 0,6 p.p., respectivamente, no período. De acordo com a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex), o recuo de 4,2% no valor das exportações nos dez primeiros meses de 2014, em relação a igual período do ano anterior, refletiu recuo de 4,2% nos preços e estabilidade no *quantum*. Ocorreram reduções de preços em todas as categorias de fator agregado: básicos (7,0%), impactada pela retração nas cotações internacionais de minério de ferro e petróleo; semimanufaturados (4,0%); e manufaturados (0,4%). O *quantum* exportado dessas categorias variou 7,8%, -0,3% e -10,4%, respectivamente, no período.

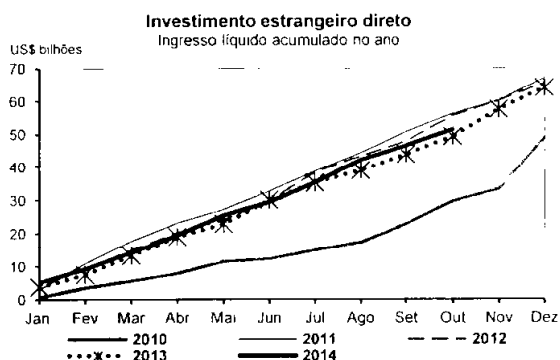


10. O déficit em transações correntes somou US\$70.7 bilhões nos dez primeiros meses de 2014 (US\$67,4 bilhões em igual período do ano anterior). Considerados intervalos de doze meses, o déficit totalizou US\$84,4 bilhões em outubro (3,73 % do PIB). As despesas líquidas de serviços atingiram US\$40 bilhões (aumento de 1,3% na comparação com os dez primeiros meses de 2013), com destaque para a expansão de 17,3% nos gastos líquidos com aluguel de equipamentos e para o recuo de 10,3% nas despesas líquidas com transportes. Os gastos de brasileiros em viagens internacionais e de turistas estrangeiros em viagens ao Brasil somaram US\$21,8 bilhões e US\$5,9 bilhões, respectivamente (elevações, na ordem, de 4,0% e 6,2% em relação a igual intervalo de 2013). As remessas líquidas com juros totalizaram US\$10,9 bilhões (recuo de 0,4%). Os pagamentos de juros ao exterior diminuíram 3,2%, para US\$14,5 bilhões, e as receitas de juros, 12,4%, para US\$3,6 bilhões. Em particular, as receitas



provenientes da remuneração das reservas internacionais recuaram 13,1%, evolução consistente com o comportamento das taxas de juros internacionais.

11. Os ingressos líquidos de IED atingiram US\$51.2 bilhões nos dez primeiros meses do ano (US\$49.2 bilhões em igual período de 2013), dos quais US\$37.6 bilhões relativos a aumento de participação em capital de empresas e US\$13,6 bilhões a empréstimos intercompanhias. Considerados intervalos de doze meses, o IED atingiu US\$66 bilhões em outubro (2,91% do PIB). As aplicações líquidas de investimentos brasileiros em



carteira no exterior totalizaram saída de US\$5 bilhões nos dez primeiros meses de 2014 (US\$9 bilhões no período correspondente de 2013), dos quais US\$4,7 bilhões sob a forma de títulos estrangeiros. Os ingressos líquidos de investimentos estrangeiros em carteira totalizaram US\$43,1 bilhões. Os investimentos estrangeiros líquidos em ações de companhias brasileiras somaram US\$12,5 bilhões e as aplicações líquidas de investimentos estrangeiros em títulos de renda fixa negociados no país, US\$29 bilhões (US\$9,9 bilhões e US\$28 bilhões, respectivamente, nos dez primeiros meses de 2013).

12. As reservas internacionais totalizaram, em novembro, US\$375,4 bilhões no conceito caixa e US\$375,6 bilhões no conceito liquidez (variações respectivas de US\$16,6 bilhões e -US\$200 milhões em relação a dezembro de 2013). No período, houve compras líquidas de operações de linhas com recompra no valor de US\$16,8 bilhões. A receita de juros que remunera os ativos de reservas somou US\$2,8 bi-



lhões; as variações por preços aumentaram o estoque das reservas em US\$2,3 bilhões; e as mudanças de paridades determinaram impacto de -US\$6,3 bilhões. Considerando o impacto de eventos antecipáveis, as reservas internacionais totalizariam US\$376,3 bilhões, no conceito caixa, e US\$376,5 bilhões, no conceito liquidez, ao final de 2014. Estão previstas, para o ano, receitas de remuneração de reservas de US\$3 bilhões; despesas de juros de US\$2,6 bilhões; amortizações de US\$2,8 bilhões; e compras líquidas de operações de linhas de US\$16,8 bilhões.

## B. Política Monetária no terceiro trimestre de 2014

13. Os saldos da base monetária restrita, base monetária ampliada e dos meios de pagamentos, nos conceitos M1 e M4, situaram-se nos intervalos estabelecidos pela Programação Monetária para o terceiro trimestre de 2014.

14. A base monetária restrita, no conceito de média dos saldos diários, atingiu R\$231,8 bilhões em setembro, com crescimentos de 2,4% no mês e de 7,8% em 12 meses. O saldo médio do papel-moeda emitido totalizou R\$191,3 bilhões, elevando-se 2,5% e 8,6%, respectivamente, e as reservas bancárias atingiram R\$40,5 bilhões, com aumentos de 2,2% no mês e de 4,3% em doze meses.

15. O saldo da base monetária ampliada, que inclui a base restrita, os depósitos compulsórios e os títulos públicos federais fora da carteira do Banco Central, totalizou R\$3,4 trilhões, elevando-se 1,2% no mês e 10,6% em doze meses. Esta variação refletiu aumentos de 3,8% na base restrita e de 12,7% no saldo dos títulos públicos federais, com redução de 2,7% nos depósitos compulsórios em espécie.

**Quadro 1. Resultados previstos pela programação monetária e ocorridos no terceiro trimestre de 2014<sup>1/</sup>**

Discriminação	Previsto			Ocorrido	
	R\$ bilhões		Variação percentual em 12 meses <sup>2/</sup>	R\$ bilhões	Variação percentual em 12 meses
M1 <sup>3/</sup>	291,7	342,5	4,5	315,8	4,1
Base restrita <sup>3/</sup>	198,9	269,1	8,9	231,8	7,8
Base ampliada <sup>4/</sup>	3 088,0	3 625,1	8,7	3 414,7	10,6
M4 <sup>4/</sup>	4 045,8	5 473,7	9,0	4 873,6	12,2

<sup>1/</sup> Refere-se ao último mês do período.

<sup>2/</sup> Para o cálculo das variações percentuais considera-se o ponto médio das previsões.

<sup>3/</sup> Média dos saldos nos dias úteis do último mês do período.

<sup>4/</sup> Saldos em fim de período.

16. Os meios de pagamento (M1), mensurados pela média dos saldos diários, somaram R\$315,8 bilhões em setembro, elevando-se 3,1% no mês e 4,1% em doze meses. O saldo de papel-moeda em poder do público atingiu R\$159 bilhões (aumentos respectivos de 3,3% e 9,6%) e os depósitos à vista, R\$156,8 bilhões (aumento de 2,8% no mês e recuo de 1,0% em doze meses).

17. O agregado monetário M4 totalizou R\$4,9 trilhões em setembro, elevando-se 0,7% no mês e 12,2% em doze meses.

18. As operações com títulos públicos federais, incluídas as de ajuste de liquidez realizadas pelo Banco Central, determinaram impacto contractionista de R\$82,8 bilhões no terceiro trimestre de 2013, resultante de resgates líquidos de R\$91,2 bilhões

no mercado primário e de venda líquida de títulos de R\$174 bilhões no mercado secundário.

19. O Copom ponderou, nas reuniões de julho e setembro, que a elevada variação dos índices de preços ao consumidor nos últimos doze meses contribuía para que a inflação ainda mostrasse resistência, e ressaltou que esse movimento vem sendo condicionado por dois importantes processos de ajustes de preços relativos ora em curso na economia – realinhamento dos preços domésticos em relação aos internacionais e realinhamento dos preços administrados em relação aos livres. O Comitê reconheceu que esses ajustes de preços relativos têm impactos diretos sobre a inflação e reafirmou sua visão de que a política monetária pode e deve conter os efeitos de segunda ordem deles decorrentes. A propósito, para combater essas e outras pressões inflacionárias, as condições monetárias foram apertadas, mas o Comitê avaliou que os efeitos da elevação da taxa Selic sobre a inflação, em parte, ainda estão por se materializar. Além disso, considerou que, na presença de níveis de confiança relativamente modestos, os efeitos das ações de política monetária sobre a inflação tendem a ser potencializados. Diante disso, avaliando a evolução do cenário macroeconômico e as perspectivas para a inflação, o Copom decidiu, nas duas reuniões, manter a taxa Selic em 11,00% a.a., sem viés.

### **C. Política Monetária no bimestre outubro-novembro de 2014**

20. A base monetária restrita, calculada pela média dos saldos diários, totalizou R\$236 bilhões em novembro, aumentando 0,8% no mês e 6,5% em doze meses. As reservas bancárias atingiram R\$40,3 bilhões (recuos respectivos de 0,8% e 4%) e o saldo médio do papel-moeda emitido somou R\$195,7 bilhões (aumentos de 1,1% no mês e de 9,0% em doze meses).

21. A base monetária ampliada totalizou R\$3,5 trilhões em novembro, com aumentos de 1,0% no mês e de 12,1% em doze meses. O resultado anual refletiu elevações de 12,1% na base restrita e de 14,6% no saldo de títulos públicos federais, e decréscimo de 8,6% nos depósitos compulsórios em espécie.

22. Os meios de pagamento (M1), avaliados pela média dos saldos diários, somaram R\$319,3 bilhões em novembro (aumentos de 0,7% no mês e de 4,2% em doze meses). O saldo do papel-moeda em poder do público atingiu R\$161,9 bilhões, com expansões respectivas de 1,3% e 10,5%, e os depósitos à vista totalizaram R\$157,3 bilhões, com acréscimo mensal de 0,1% e retração interanual de 1,6%.

23. O agregado monetário mais amplo (M4) totalizou R\$5 trilhões em novembro (aumentos de 0,9% no mês e de 13,6% em doze meses).

**Quadro 2. Resultados previstos pela programação monetária para o quarto trimestre de 2014 e ocorridos em outubro/novembro<sup>1/</sup>**

Discriminação	Previsto			Ocorrido	
	R\$ bilhões		Varição percentual em 12 meses <sup>2/</sup>	R\$ bilhões	Varição percentual em 12 meses
M1 <sup>3/</sup>	322,6	-	378,8	319,3	4,2
Base restrita <sup>3/</sup>	216,3	-	292,7	236,0	6,5
Base ampliada <sup>4/</sup>	3 171,3	-	3 722,8	3 488,4	12,1
M4 <sup>4/</sup>	4 225,1	-	5 716,3	4 979,3	13,6

<sup>1/</sup> Refere-se ao último mês do período

<sup>2/</sup> Para o cálculo das variações percentuais considera-se o ponto médio das previsões

<sup>3/</sup> Média dos saldos nos dias úteis do último mês do período

<sup>4/</sup> Saldos em fim de período

24. As operações com títulos públicos federais, incluídas as de ajuste de liquidez realizadas pelo Banco Central, resultaram em contração monetária de R\$11,8 bilhões no bimestre outubro-novembro. Ocorreram resgate líquido de R\$26,8 bilhões no mercado primário e venda líquida de títulos de R\$ 38,6 bilhões no mercado secundário.

25. O Copom avaliou, na reunião de outubro, que desde sua última reunião, entre outros fatores, a intensificação dos ajustes de preços relativos na economia havia tornado o balanço de riscos para a inflação menos favorável. Nesse cenário, a maioria dos membros do Comitê considerou oportuno ajustar, de imediato, as condições monetárias, de modo a garantir, a um custo menor, a prevalência de um cenário mais benigno para a inflação em 2015 e 2016. O Copom, então, decidiu elevar a taxa Selic para 11,25% a.a., sem viés, por cinco votos a favor e três votos pela manutenção da taxa Selic em 11,00% a.a. Na reunião de dezembro, considerando os efeitos cumulativos e defasados da política monetária, entre outros fatores, o Copom decidiu, por unanimidade, intensificar o ajuste da taxa Selic e elevá-la em 0,50 p.p., para 11,75% a.a., sem viés.

Reunião do Copom	Aplicação do viés de baixa	Meta para a taxa Selic (% a.a.) <sup>1/</sup>
19.1.2011		11,25
2.3.2011		11,75
20.4.2011		12,00
8.6.2011		12,25
20.7.2011		12,50
31.8.2011		12,00
19.10.2011		11,50
30.11.2011		11,00
18.1.2012		10,50
7.3.2012		9,75
18.4.2012		9,00
30.5.2012		8,50
11.7.2012		8,00
29.8.2012		7,50
10.10.2012		7,25
28.11.2012		7,25
16.1.2013		7,25
6.3.2013		7,25
17.4.2013		7,50
29.5.2013		8,00
10.7.2013		8,50
28.8.2013		9,00
9.10.2013		9,50
27.11.2013		10,00
15.1.2014		10,50
26.2.2014		10,75
2.4.2014		11,00
28.5.2014		11,00
16.7.2014		11,00
3.9.2014		11,00
29.10.2014		11,25
3.12.2014		11,75

<sup>1/</sup> Vigência a partir do primeiro dia útil seguinte à reunião ou à aplicação do viés

#### D. Perspectivas para o primeiro trimestre e para o ano de 2015

26. As principais economias voltaram a apresentar ritmo de expansão heterogêneo no terceiro trimestre do ano. De um lado, EUA, Reino Unido e China mostraram taxas de crescimento expressivas, contrastando com o resultado negativo no Japão e com expansão modesta na Área do Euro.

27. Nesse cenário, em que as cotações das *commodities* seguiram deprimidas e a inflação ao consumidor nas principais economias maduras manteve-se em patamar reduzido, o FED anunciou o término do programa de compras de ativos. Os bancos centrais da Área do Euro e do Japão ampliaram suas políticas de afrouxamento quantitativo, a fim de diluir riscos de deflação em suas respectivas jurisdições.

28. No Brasil, o *deficit* em transações correntes totalizou US\$70,7 bilhões nos dez primeiros meses do ano, 4,5% maior do que em igual período de 2013. Para isso

contribuíram, em especial, o *deficit* da balança comercial e a elevação de remessas de lucros.

29. As condições de financiamento do *deficit* em transações correntes permanecem confortáveis. Nesse sentido, o fluxo de investimento direto - modalidade de ingresso mais expressiva - atingiu US\$51,2 bilhões nos dez primeiros meses de 2014. A taxa de rolagem atingiu 151% no período, implicando captações líquidas positivas; e os ingressos líquidos em títulos de renda fixa e ações também superaram o patamar de igual período de 2013.

30. Prospectivamente, o maior crescimento global, a depreciação do Real e ampliação da produção interna de petróleo deverão favorecer a balança comercial em 2015. Além disso, os fluxos de investimento estrangeiro direto tendem a continuar sendo a principal fonte de financiamento do *déficit* em conta corrente.

31. A atividade econômica interna mostrou recuperação moderada no terceiro trimestre de 2014, quando o PIB cresceu 0,1% em relação ao segundo, após dois recuos trimestrais consecutivos, segundo dados dessazonalizados do IBGE. O resultado repercutiu, sob a ótica da oferta, desempenhos positivos dos setores industrial (1,7%) – após quatro recuos consecutivos – e de serviços (0,5%), e recuo de 1,9% na produção da agropecuária. No âmbito da demanda doméstica, destacaram-se a recuperação dos investimentos – após quatro recuos consecutivos – e a contração do consumo das famílias.

32. Indicadores já divulgados, relacionados à produção industrial e às vendas varejistas, sugerem expansão moderada da atividade no quarto trimestre. Os primeiros prognósticos para o desempenho da safra agrícola em 2015 mostraram-se positivos.

33. Nesse ambiente, as operações de crédito do sistema financeiro continuaram em expansão moderada no trimestre encerrado em outubro, com taxas de crescimento semelhantes nas carteiras de pessoas jurídicas – com destaque para os desembolsos do BNDES – e de pessoas físicas – com destaque para financiamentos habitacionais e operações de crédito consignado. Especificamente sobre crédito consignado, o desempenho do segmento foi impulsionado pela alteração no limite de prazos para contratações.

34. As taxas de juros médias e os *spreads* recuaram no trimestre, período em que a inadimplência do sistema financeiro, consideradas operações com atraso superior a noventa dias, atingiu o menor nível da série iniciada em março de 2011.

35. A moderação do crescimento econômico e a adoção de medidas de incentivo à atividade de setores específicos tiveram impactos significativos sobre a arrecadação neste ano. Esse fato, associado ao crescimento de algumas despesas acima do

projetado, em especial de custeio e capital, foram determinantes para que o setor público consolidado registrasse *deficit* primário de R\$11.6 bilhões nos dez primeiros meses de 2014.

36. As taxas de inflação aumentaram no trimestre finalizado em novembro, em relação ao encerrado em agosto. Nesse contexto, os preços ao produtor repercutiram, em especial, a reversão da deflação no segmento de produtos agropecuários; os preços ao consumidor refletiram, sobretudo, o aumento nos preços de alimentação, vestuário e transportes; e os núcleos de inflação ao consumidor, nos distintos critérios de cálculo, aceleraram.

**Quadro 3. Programação monetária para o primeiro trimestre e para ano de 2015<sup>1/</sup>**

Discriminação	Primeiro Trimestre		Ano	
	R\$ bilhões	Var. % em 12 meses <sup>2/</sup>	R\$ bilhões	Var. % em 12 meses <sup>2/</sup>
M1 <sup>3/</sup>	300,6 - 352,9	5,3	335,2 - 393,5	3,9
Base restrita <sup>3/</sup>	206,3 - 279,1	8,8	231,2 - 312,8	5,7
Base ampliada <sup>4/</sup>	3.334,2 - 3.914,0	13,0	3.588,3 - 4.212,3	11,8
M4 <sup>4/</sup>	4.407,7 - 5.963,4	15,0	4.797,4 - 6.490,7	12,1

<sup>1/</sup> Refere-se ao último mês do período.

<sup>2/</sup> Para o cálculo da variação percentual, considera-se o ponto médio das previsões.

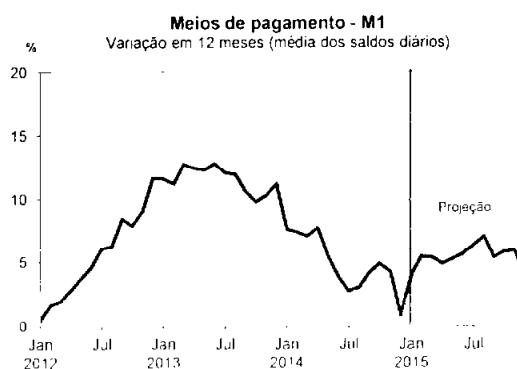
<sup>3/</sup> Média dos saldos nos dias úteis do mês.

<sup>4/</sup> Saldo em fim de período.

### E. Metas indicativas da evolução dos agregados monetários para o primeiro trimestre e para o ano de 2015.

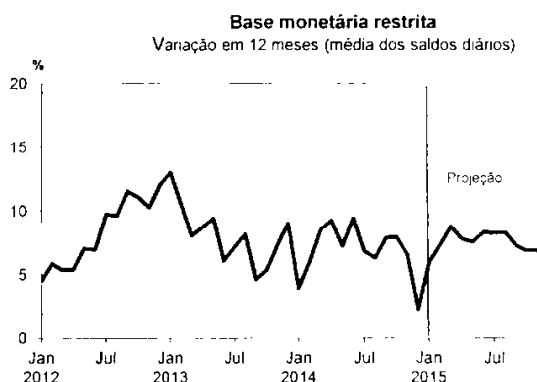
37. A programação dos agregados monetários para o primeiro trimestre de 2015 considerou o cenário provável para o comportamento do PIB, da inflação, das taxas de juros e de câmbio, e de outros indicadores pertinentes, além de ser consistente com o atual regime de política monetária, baseado no sistema de metas para a inflação.

38. As projeções dos meios de pagamento foram efetuadas com base em modelos econométricos para a demanda por seus componentes, considerados o crescimento esperado do produto, a trajetória esperada para a taxa Selic e a sazonalidade característica daqueles agregados. Em decorrência, a variação em doze meses da média dos saldos diários dos meios de pagamento foi estimada em 3,9% para dezembro de 2015.

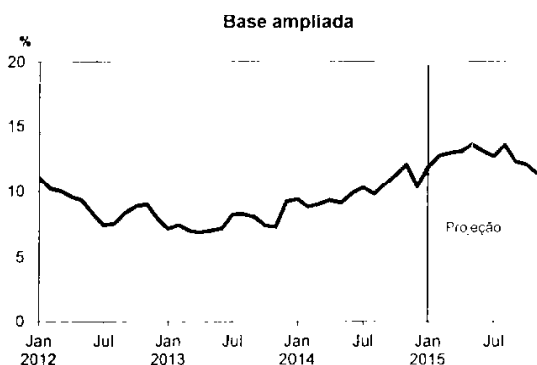


39. Considerou-se ainda, para a projeção dos meios de pagamento, como variáveis exógenas, além das operações de crédito do sistema financeiro, a elevação da massa salarial e a antecipação de parcela do décimo terceiro salário concedida a aposentados e pensionistas, bem como as restituições do imposto de renda.

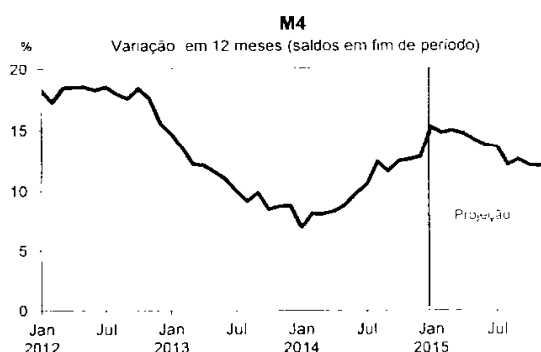
40. Tendo em vista a projeção feita para a demanda por papel-moeda e por depósitos à vista, que são relacionadas à demanda por meio circulante e por reservas bancárias, e considerando-se a atual alíquota de recolhimentos compulsórios sobre recursos à vista, projeta-se elevação de 5,7% em doze meses para o saldo médio da base monetária em dezembro de 2015.



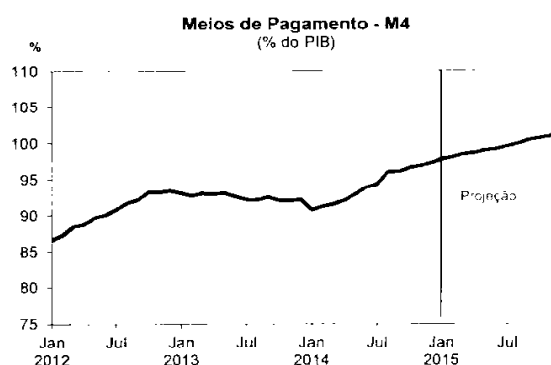
41. As projeções da base monetária ampliada, que consiste de uma medida da dívida monetária e mobiliária federal de alta liquidez, foram efetuadas adotando-se cenários para resultados primários do governo central, operações do setor externo e emissões de títulos federais, assim como estimativas de taxas de juros e de câmbio para projetar a capitalização da dívida mobiliária federal. Os resultados indicam variação em doze meses de 11,8% em dezembro de 2015.



42. Para os meios de pagamento ampliados, as previsões estão baseadas na capitalização de seus componentes e nos fatores condicionantes de seu crescimento primário, que correspondem às operações de crédito do sistema financeiro, aos financiamentos com títulos federais junto ao setor não financeiro e às entradas líquidas de poupança financeira externa. Em decorrência, o crescimento em doze meses esperado para o M4 corresponde a 12,1% em dezembro de 2015.



43. A proporção entre o M4 e o PIB não deverá apresentar expansão significativa ao longo do quarto trimestre de 2015, consistente com o comportamento esperado para as respectivas variáveis em doze meses.



44. A evolução dos agregados monetários é resumida no quadro a seguir, onde são apresentados os valores ocorridos no bimestre outubro-novembro de 2014, bem como os valores previstos para o primeiro trimestre de 2015.

**Quadro 4. Evolução dos agregados monetários<sup>1/</sup>**

Discriminação	2014		2015 <sup>2/</sup>			
	Outubro - Novembro		Primeiro Trimestre <sup>3/</sup>		Ano <sup>3/</sup>	
	R\$ bilhões	Var. % em 12 meses	R\$ bilhões	Var. % em 12 meses	R\$ bilhões <sup>3/</sup>	Var. % em 12 meses
M1 <sup>4/</sup>	319,3	4,2	326,8	5,3	364,4	3,9
Base restrita <sup>4/</sup>	236,0	6,5	242,7	8,8	272,0	5,7
Base ampliada <sup>5/</sup>	3 488,4	12,1	3 624,1	13,0	3 900,3	11,3
M4 <sup>4/</sup>	4 979,3	13,6	5 185,6	15,0	5 644,0	12,1

1/ Refere-se ao último mês do período.

2/ Projeção.

3/ Ponto médio das projeções.

4/ Média dos saldos em fim de período.

5/ Saldo em fim de período.

45. A evolução dos diversos multiplicadores, implícita na programação monetária, é resumida no quadro a seguir:

**Quadro 5. Multiplicador monetário<sup>1/</sup>**

Discriminação	2014		2015 <sup>2/</sup>			
	Outubro - Novembro <sup>1/</sup>		Primeiro Trimestre		Ano <sup>2/</sup>	
	Multiplicador <sup>3/</sup>	Var. % em 12 meses	Multiplicador	Var. % em 12 meses	Multiplicador	Var. % em 12 meses
M1 / Base restrita <sup>3/</sup>	1,353	-2,2	1,347	-3,2	1,339	-1,7
Res bancárias / dep vista <sup>4/</sup>	0,256	-2,4	0,260	5,3	0,260	1,6
Papel-moeda / M1 <sup>3/</sup>	0,507	6,1	0,509	4,7	0,510	2,6
M4 / Base ampliada <sup>4/</sup>	1,428	1,4	1,431	1,7	1,447	0,4

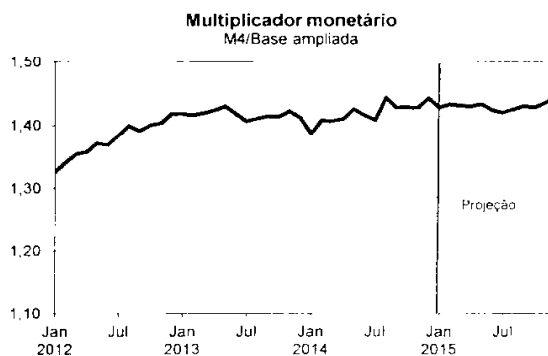
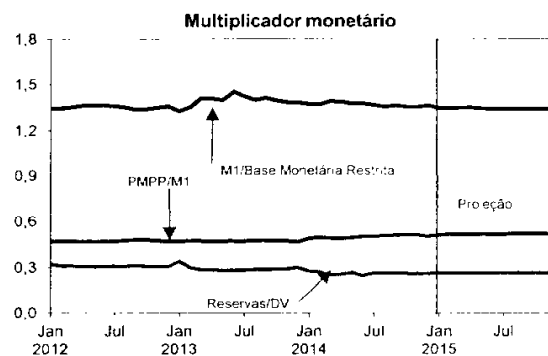
<sup>1/</sup> Refere-se ao último mês do período

<sup>2/</sup> Projeção

<sup>3/</sup> Média dos saldos nos dias úteis do mês

<sup>4/</sup> Saldo em fim de período

46. Os multiplicadores da base monetária restrita e da base monetária ampliada não deverão apresentar tendência pronunciada em qualquer direção ao longo do primeiro trimestre e do ano de 2015.



## Resumo das projeções

**Quadro 1. Resultados previstos pela programação monetária e ocorridos no terceiro trimestre de 2014<sup>1/</sup>**

Discriminação	Previsto			Ocorrido	
	R\$ bilhões		Variação percentual em 12 meses <sup>2/</sup>	R\$ bilhões	Variação percentual em 12 meses
M1 <sup>3/</sup>	291,7	- 342,5	4,5	315,8	4,1
Base restrita <sup>3/</sup>	198,9	- 269,1	8,9	231,8	7,8
Base ampliada <sup>4/</sup>	3 088,0	- 3 625,1	8,7	3 414,7	10,6
M4 <sup>4/</sup>	4 045,8	- 5 473,7	9,0	4 873,6	12,2

1/ Refere-se ao último mês do período

2/ Para o cálculo das variações percentuais considera-se o ponto médio das previsões

3/ Média dos saldos nos dias úteis do último mês do período

4/ Saldos em fim de período

**Quadro 2. Resultados previstos pela programação monetária para o quarto trimestre de 2014 e ocorridos em outubro/novembro<sup>1/</sup>**

Discriminação	Previsto			Ocorrido	
	R\$ bilhões		Variação percentual em 12 meses <sup>2/</sup>	R\$ bilhões	Variação percentual em 12 meses
M1 <sup>3/</sup>	322,6	- 378,8	3,5	319,3	4,2
Base restrita <sup>3/</sup>	216,3	- 292,7	5,9	236,0	6,5
Base ampliada <sup>4/</sup>	3 171,3	- 3 722,8	10,7	3 488,4	12,1
M4 <sup>4/</sup>	4 225,1	- 5 716,3	11,5	4 979,3	13,6

1/ Refere-se ao último mês do período

2/ Para o cálculo das variações percentuais considera-se o ponto médio das previsões

3/ Média dos saldos nos dias úteis do último mês do período

4/ Saldos em fim de período

**Quadro 3. Programação monetária para o primeiro trimestre e para ano de 2015<sup>1/</sup>**

Discriminação	Primeiro Trimestre			Ano		
	R\$ bilhões		Var. % em 12 meses <sup>2/</sup>	R\$ bilhões		Var. % em 12 meses <sup>2/</sup>
M1 <sup>3/</sup>	300,6	- 352,9	5,3	335,2	- 393,5	3,9
Base restrita <sup>3/</sup>	206,3	- 279,1	8,8	231,2	- 312,8	5,7
Base ampliada <sup>4/</sup>	3 334,2	- 3 914,0	13,0	3 588,3	- 4 212,3	11,8
M4 <sup>4/</sup>	4 407,7	- 5 963,4	15,0	4 797,4	- 6 490,7	12,1

1/ Refere-se ao último mês do período

2/ Para o cálculo da variação percentual considera-se o ponto médio das previsões

3/ Média dos saldos nos dias úteis do mês

4/ Saldos em fim de período

Quadro 4. Evolução dos agregados monetários<sup>1/</sup>

Discriminação	2014		2015 <sup>2/</sup>			
	Outubro - Novembro <sup>1/</sup>		Primeiro Trimestre <sup>3/</sup>		Ano <sup>3/</sup>	
	R\$ bilhões	Var. % em 12 meses	R\$ bilhões	Var. % em 12 meses	R\$ bilhões <sup>3/</sup>	Var. % em 12 meses
M1 <sup>4/</sup>	319,3	4,2	326,8	5,3	364,4	3,9
Base restrita <sup>4/</sup>	236,0	6,5	242,7	8,8	272,0	5,7
Base ampliada <sup>5/</sup>	3 488,4	12,1	3 624,1	13,0	3 900,3	11,8
M4 <sup>5/</sup>	4 979,3	13,6	5 185,6	15,0	5 644,0	12,1

1/ Refere-se ao último mês do período

2/ Projeção

3/ Ponto médio das previsões

4/ Média dos saldos nos dias úteis do mês

5/ Saldo em fim de período

Quadro 5. Multiplicador monetário<sup>1/</sup>

Discriminação	2014		2015 <sup>2/</sup>			
	Outubro - Novembro <sup>1/</sup>		Primeiro Trimestre		Ano <sup>2/</sup>	
	Multiplicador	Var. % em 12 meses	Multiplicador	Var. % em 12 meses	Multiplicador	Var. % em 12 meses
M1 / Base restrita <sup>3/</sup>	1,353	-2,2	1,347	-3,2	1,339	-1,7
Res bancárias / dep vista <sup>3/</sup>	0,256	-2,4	0,260	5,3	0,260	1,6
Papel-moeda / M1 <sup>3/</sup>	0,507	6,1	0,509	4,7	0,510	2,6
M4 / Base ampliada <sup>4/</sup>	1,428	1,4	1,431	1,7	1,447	0,4

1/ Refere-se ao último mês do período

2/ Projeção

3/ Média dos saldos nos dias úteis do mês

4/ Saldo em fim de período

## Glossário

**Base monetária:** passivo monetário do Banco Central, também conhecido como emissão primária de moeda. Inclui o total de cédulas e moedas em circulação e os recursos da conta “Reservas Bancárias”. Essa variável reflete o resultado líquido de todas as operações ativas e passivas do Banco Central.

**Fatores condicionantes da base monetária:** refere-se às fontes de criação (emissão de moeda pelo Banco Central) ou destruição (recolhimento de moeda pelo Banco Central) de moeda primária (base monetária). Toda operação/intervenção do Banco Central que resulta em entrega de papel-moeda e/ou crédito em contas de “Reservas Bancárias” significa expansão monetária e é apresentada com sinal positivo. Ao contrário, toda operação/intervenção do Banco Central que resulta em recebimento e/ou débito em contas de “Reservas Bancárias” significa contração monetária e é apresentada com sinal negativo. Deve-se ressaltar a diferença entre fabricação e emissão de moeda: a fabricação é um processo fabril de cédulas e moedas e a emissão é um processo econômico que resulta em crescimento da oferta monetária, tanto física (cédulas e moedas) quanto escritural (Reservas Bancárias).

**Base monetária ampliada:** conceito amplo de base monetária, introduzido no Plano Real com o pressuposto de que agregados mais amplos sejam melhor correlacionados com os preços na economia brasileira, visto que mais perfeitamente captam a substitutibilidade entre a moeda, em seu conceito mais restrito, e os demais ativos financeiros. Inclui, além da base restrita, os principais passivos do Banco Central e do Tesouro Nacional (compulsórios e títulos federais).

**Meios de pagamento:** conceito restrito de moeda (M1). Representa o volume de recursos prontamente disponíveis para o pagamento de bens e serviços. Inclui o papel-moeda em poder do público, isto é, as cédulas e moedas metálicas detidas pelos indivíduos e empresas não financeiras e, ainda, os seus depósitos à vista efetivamente movimentáveis por cheques. Com a redução da inflação, a partir da introdução do real, ocorreu forte crescimento dos meios de pagamento no conceito restrito, processo esse conhecido como remonetização, resultante da recuperação da credibilidade da moeda nacional.

**Meios de pagamento ampliados:** inclui moeda legal e quase-moeda, correspondendo aos instrumentos de elevada liquidez, em sentido amplo. O M2 corresponde ao M1 mais as emissões de alta liquidez realizadas primariamente no mercado interno por instituições depositárias – as que realizam multiplicação de crédito. O M3 é composto pelo M2 e as captações internas por intermédio dos fundos de renda fixa e das carteiras de títulos públicos federais registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). O M4 agrega o M3 e a carteira livre de títulos públicos do setor não financeiro.

**Depósitos compulsórios de instituições financeiras:** refere-se aos valores recolhidos ao Banco Central e/ou mantidos pelas instituições na forma de encaixe para fins de cumprimento das diversas normas prudenciais e de controle monetário, estabelecidas

pelo Conselho Monetário Nacional. Os recolhimentos “em espécie” correspondem aos valores que foram transferidos das contas “Reservas Bancárias” para outras contas de depósitos no Banco Central e que têm movimentação limitada aos períodos regulamentares, geralmente semanais, mediante demonstrativo de evolução da base de cálculo. Estes recolhimentos podem ser remunerados ou não. Os recolhimentos “em títulos” correspondem aos valores dos títulos públicos federais que foram vinculados no Selic, e que ficaram indisponíveis para negociações enquanto mantida a vinculação. Os recolhimentos “em títulos” são considerados remunerados em função da rentabilidade implícita no valor atualizado do título, não recebendo qualquer remuneração adicional por parte do Banco Central.

Aviso nº 128 - C. Civil.

Em 2 de abril de 2015.


A Sua Excelência o Senhor  
Senador VICENTINHO ALVES  
Primeiro Secretário do Senado Federal

Assunto: Programação Monetária.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem da Excelentíssima Senhora Presidenta da República destinada à Comissão de Assuntos Econômicos, contendo a Programação Monetária.

Atenciosamente,

  
ALOIZIO MERCADANTE  
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil  
da Presidência da República

*(À Comissão de Assuntos Econômicos)*

Publicado no DSF, de 8/4/2015

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

**OS: 11244/2015**

## **2ª PARTE - DELIBERATIVA**

**2**

**PARECER Nº      , DE 2015**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 167, de 2015 - Complementar, do Deputado Mauro Mariani, que *altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*.



RELATOR: Senador **BLAIRO MAGGI**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 167, de 2015 – Complementar (nº 278, de 2013 – Complementar, na Casa de origem), que *altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006* (Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte).

O PLC é composto de dois artigos: o primeiro estabelece que o Microempreendedor Individual (MEI) poderá utilizar a sua residência como sede do estabelecimento, quando não for indispensável a existência de local próprio para o exercício da atividade; e o segundo define que, em caso de aprovação, a Lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

O projeto iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados, onde passou pelas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em ambas, recebeu parecer favorável.

Após ser aprovado pelo plenário daquela Casa, em 15 de outubro de 2015, o PLC chegou ao Senado Federal, onde foi distribuído com exclusividade à CAE.

**II – ANÁLISE**

O projeto em análise vem ao exame da CAE em cumprimento ao disposto no art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não há vícios de constitucionalidade ou juridicidade na matéria. Pelo contrário, a Constituição Federal, em diversos dispositivos, faz menção à concessão de tratamento favorecido aos empreendedores pátrios, em especial aos de pequeno porte.

Em relação à constitucionalidade formal, também não há óbices. O projeto não fere nenhuma das iniciativas privativas do Presidente da República, expostas no art. 61, § 1º, da CF. Ademais, uma vez que o PLC em voga altera matéria reservada a lei complementar, utiliza-se da espécie normativa adequada, a fim de atender ao disposto no art. 146, III, *d*, da CF, que afirma que cabe a tal tipo legal definir o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Em relação à técnica legislativa, cabe apenas alterar a redação da ementa do projeto, de forma a explicitar o objetivo da proposição, em consonância ao que estabelece o art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das normas jurídicas.

Acerca do mérito, o autor do projeto é cristalino em sua justificação: *alguns empreendedores individuais que poderiam exercer a sua atividade em sua própria residência, sem a necessidade de dispor de estabelecimento para essa finalidade, estão impedidos por legislações, principalmente estaduais, que não permitem que o endereço do empreendimento coincida com o endereço residencial.*

Ora, é de conhecimento geral o fato de os pequenos empreendedores corriqueiramente fazerem uso de suas próprias residências para o exercício de suas atividades profissionais, as quais, muitas vezes, não dependem de um local específico muito elaborado ou sujeito a pré-requisitos operacionais. Assim, é racionalmente e economicamente viável que o empreendedor utilize a sua própria residência para o exercício de sua atividade empresarial, com substancial economia de recursos.

Dessa forma, urge que nosso ordenamento econômico seja adequado a tal realidade, a fim de impedir a disseminação de legislações subnacionais impeditivas e, assim, reduzir os custos operacionais, ampliar a eficiência econômica e estimular o desenvolvimento e a expansão dos microempreendedores individuais no Brasil.



### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 167, de 2015, com a seguinte emenda de redação:

#### EMENDA Nº - CAE

Dê-se à ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 167, de 2015, a seguinte redação:

*“Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir ao microempreendedor individual utilizar a sua residência como sede do estabelecimento.”*

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





## SENADO FEDERAL

# PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 167, DE 2015 - Complementar

(Nº 278/2013 - Complementar, NA CASA DE ORIGEM)

Altera a Lei Complementar nº 123, de  
14 de dezembro de 2006.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte § 25:

“**Art. 18-A.** .....

.....

**§ 25.** O MEI poderá utilizar a sua residência como sede do estabelecimento, quando não for indispensável a existência de local próprio para o exercício da atividade.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

### PROJETO DE LEI ORIGINAL PROJETO DE LEI ORIGINAL

[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1091451&filename=PLP+278/2013](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1091451&filename=PLP+278/2013)

À COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

## **2ª PARTE - DELIBERATIVA**

**3**

**PARECER Nº           , DE 2015**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 46, de 2012, do Senador Lauro Antonio, que *assegura aos estabelecimentos com atividades na área de turismo rural, ecoturismo e de aventura tarifação de energia elétrica equivalente à classe rural e suas subclasses.*



RELATOR: Senador **HÉLIO JOSÉ**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 46, de 2012, que tem como objetivo assegurar aos estabelecimentos com atividades na área de turismo rural, ecoturismo e de aventura tarifação de energia elétrica equivalente à classe rural e suas subclasses.

O autor do projeto, o ilustre Senador Lauro Antonio, aponta, na justificção, a necessidade de fortalecer o turismo rural com medidas que incrementem a receita, gerem emprego e preservem o meio ambiente e o patrimônio cultural. Aduz que a proposta é justa.

Assim, o tratamento dispensado às propriedades rurais será estendido a esses estabelecimentos, ou seja, com a aprovação do projeto, haverá aplicação de uma tarifa de energia elétrica reduzida, igual àquela aplicada à classe rural e às suas respectivas subclasses.

O projeto de lei é composto por dois artigos. O primeiro artigo assegura a tarifação do fornecimento de energia elétrica equivalente à classe rural e suas subclasses aos estabelecimentos na área de turismo rural, de aventura e ecoturismos, devendo as unidades consumidoras requerer e

comprovar sua atividade junto às concessionárias, demonstrando o respectivo cadastramento no Ministério do Turismo.

O artigo 2º trata do início de vigência da lei.

A matéria foi lida em Plenário no dia 13 de março de 2012 e encaminhada a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), cabendo à última a decisão terminativa. A matéria não recebeu emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

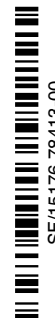
Nos termos do art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão examinar aspectos relacionados a tarifas, entre outros assuntos correlatos.

Conforme estabelece o art. 180 da Constituição Federal, cabe a União promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar. Não há vícios de injuridicidade.

Registre-se que a técnica legislativa empregada na elaboração da proposição é correta, guardando observância com os ditames 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, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

O Projeto de Lei do Senado nº 46, de 2012, é meritório, porque tem a intenção de estimular economicamente o ecoturismo. No entanto, deve-se atentar para o fato de que a redução da tarifa para um grupo de consumidores elevará a tarifa dos demais, inclusive para aqueles de baixa renda; podendo afetar o negócio de distribuição de energia elétrica.

Nesse sentido, o momento em que o País se encontra sugere cautela no aumento de impactos econômicos nas cadeias produtivas presentes na sociedade. O aumento da tarifa tem um efeito em cascata, impactando vários setores. Logo, o momento que o País passa é de tendência à retração da



atividade econômica, não havendo espaço para medidas de ampliação de incentivos sem a devida medida compensatória, não sendo recomendáveis aumentos nesse momento.

### III – VOTO

Tecidas essas considerações, somos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 46, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**SENADO FEDERAL**  
**(\*) PROJETO DE LEI DO SENADO**  
**Nº 46, DE 2012**

Assegura aos estabelecimentos com atividades na área de turismo rural, ecoturismo e de aventura a tarifação de energia elétrica equivalente à classe rural e suas subclasses.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica assegurada a tarifação do fornecimento de energia elétrica equivalente à aplicada à classe rural e suas subclasses aos estabelecimentos com atividades na área de turismo rural, ecoturismo e de aventura.

Parágrafo Único. As unidades consumidoras abrangidas por esta lei deverão requerer e comprovar sua atividade na área de turismo rural, de aventura e ecoturismo junto às concessionárias, demonstrando o respectivo cadastramento no Ministério do Turismo, nos termos do art. 22 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

A proposta ora apresentada tem por escopo dispensar aos estabelecimentos que exploram suas atividades na área de turismo rural, de aventura e ecoturismo o mesmo tratamento que é dispensado às propriedades rurais, ou seja, uma tarifa de energia elétrica reduzida, igual àquela aplicada a classe rural e suas subclasses.

(\*) Avulso Republicado em 14/03/12, por omissão de texto.

O projeto visa fortalecer o turismo rural, atendendo a conceitos fundamentais, tais como incremento de receita, geração de empregos, preservação de meio ambiente e do patrimônio rural. Outras importantes categorias, como o ecoturismo e o turismo de aventura, também serão favorecidas pela medida, incentivando a exploração sustentável do patrimônio natural, bem como a valorização das culturas e das tradições de cada local ou região.

Destacamos, ainda, que para fazer jus aos benefícios desta proposta as unidades consumidoras enquadradas deverão requerer e comprovar sua atividade na área de turismo rural, de aventura e ecoturismo, junto às concessionárias de energia elétrica, demonstrando o respectivo cadastramento no Ministério do Turismo, nos termos legais.

Por considerarmos ser justa a medida proposta, conclamamos os nobres Pãres a emprestem o seu apoio à aprovação do projeto de lei ora apresentado.

Sala das Sessões,

de 2012.



**Senador LAURO ANTÔNIO**

## LEGISLAÇÃO CITADA

**LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008.**

Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

## CAPÍTULO V

## DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS

## Seção I

## Da Prestação de Serviços Turísticos

## Subseção I

## Do Funcionamento e das Atividades

Art. 22. Os prestadores de serviços turísticos estão obrigados ao cadastro no Ministério do Turismo, na forma e nas condições fixadas nesta Lei e na sua regulamentação.

§ 1º As filiais são igualmente sujeitas ao cadastro no Ministério do Turismo, exceto no caso de estande de serviço de agências de turismo instalado em local destinado a abrigar evento de caráter temporário e cujo funcionamento se restrinja ao período de sua realização.

§ 2º O Ministério do Turismo expedirá certificado para cada cadastro deferido, inclusive de filiais, correspondente ao objeto das atividades turísticas a serem exercidas.

§ 3º Somente poderão prestar serviços de turismo a terceiros, ou intermediá-los, os prestadores de serviços turísticos referidos neste artigo quando devidamente cadastrados no Ministério do Turismo.

§ 4º O cadastro terá validade de 2 (dois) anos, contados da data de emissão do certificado.

§ 5º O disposto neste artigo não se aplica aos serviços de transporte aéreo.

*(Às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Desenvolvimento Regional e Turismo, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no DSF, em 14/03/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:10698/2012

## **2ª PARTE - DELIBERATIVA**

**4**

## SUBSTITUTIVO AO

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 202 DE 2015

Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para prever isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a imóvel rural localizado à margem do Rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que tratam os incisos I e IV do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 3º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

“Art. 3º .....

.....

III – o imóvel rural localizado à margem do rio São Francisco, dos seus afluentes e de suas nascentes, em que esteja preservada ou em processo de recomposição a vegetação das áreas de preservação permanente de que tratam os incisos I e IV do art. 4º da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, com o acréscimo de área contígua, com vegetação preservada ou em processo de recomposição, superior:

a) a 5% (cinco por cento) dos limites legais, se a propriedade tiver até 4 (quatro) módulos fiscais;

b) a 10% (dez por cento) dos limites legais, se a propriedade tiver mais de 4 (quatro) módulos fiscais.

2

Parágrafo único. Para gozar da isenção do inciso III, o agricultor familiar, assim definido nos termos do art. 3º da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, será dispensado da exigência do acréscimo de área contígua com vegetação preservada ou em processo de recomposição.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em 24 de novembro de 2015.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador WALTER PINHEIRO, Relator “ad hoc”

2

## **2ª PARTE - DELIBERATIVA**

**5**

**PARECER N°           , DE 2015**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 280, de 2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.



**RELATOR “AD HOC”:** Senador WALTER PINHEIRO

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 280, de 2013, de autoria dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque.

A proposição visa promover alterações à Lei n° 12.351, em seus art. 47, 49 e 51, para destinar os recursos do Fundo Social para o desenvolvimento da educação básica e da saúde pública infantil e destinar a esse fundo a totalidade dos recursos obtidos a partir do pagamento do bônus de assinatura dos contratos de exploração do petróleo em áreas do pré-sal sob o regime de partilha. Visa também estabelecer que, no caso de aplicação de recursos do principal do Fundo Social nas atividades elencadas no art. 47, as ações de desenvolvimento na saúde infantil e educação básica percebam no mínimo proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo.

Assim, a alteração ao art. 47, que enumera as áreas possíveis de atuação do Fundo Social, dá nova redação aos incisos I e IV do caput para dizer que os recursos serão gastos em programas e projetos de desenvolvimento da educação básica e da saúde pública infantil, respectivamente. Em sua atual redação, os respectivos incisos preveem a destinação, sem especificação ou delimitação, a “educação” e “saúde pública”, respectivamente.

Quanto ao art. 49, o PLS propõe que o Fundo Social passe a contar com a integralidade do valor do bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção. Em sua forma vigente, a Lei nº 12.351, de 2010, prevê que “parcela” desse bônus irá compor o Fundo Social. A não especificação, em lei, dessa “parcela”, remete à Lei Orçamentária a definição do montante a ser apropriado pelo Fundo Social.

Finalmente, a nova redação oferecida ao parágrafo único do art. 51 estabelece que, constituído o Fundo Social e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo, desde que observe a destinação às finalidades propostas (educação básica e saúde infantil) em proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais do Fundo Social.

Em sua Justificação, os Autores argumentam que os recursos do petróleo têm de ser direcionados para atividades que “assegurem a construção do futuro do país”, de forma autônoma e independente da existência futura desses recursos finitos. Assim, o investimento em capital humano, como fator de desenvolvimento das nações, por meio da melhoria da saúde e educação, seria a forma de “construir instituições inclusivas para o País”, e gerar condições para o crescimento econômico sustentado.

Em sua tramitação, a proposição foi objeto de análise e deliberação pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e Comissão de Assuntos Sociais (CAS).



Essas comissões manifestaram-se pela aprovação da matéria, com a aprovação de emendas propostas pelos respectivos relatores.

A CI aprovou o projeto com emenda para aprimorar a técnica legislativa e a redação do projeto. Sobre a técnica legislativa, introduziu linha pontilhada após as alterações propostas para os arts. 47 e 49, com o objetivo de indicar que os dispositivos atualmente vigentes e que estão situados após os dispositivos que se pretende alterar não serão revogados. Em relação ao art. 51, desmembrou a proposta de redação para o parágrafo único em dois parágrafos, mantendo o seu conteúdo.

Na CE aprovou o PLS foi aprovado com subemenda à Emenda nº 1 – CI, para acrescentar o termo “pública” após a expressão “educação básica”. Dessa forma, os recursos do Fundo Social passariam a ser aplicados somente em educação básica pública, e não somente em educação básica, como previsto originalmente pelo PLS.

Na CAS o PLS recebeu uma emenda e três subemendas. A Emenda alterou a ementa do PLS, para torná-lo mais consistente com o objetivo do projeto. Nas subemendas (à Emenda da CI): a) foi mantida a proposta da CE de restringir o uso dos recursos do Fundo Social à educação básica pública; b) foi suprimida a palavra “infantil” após a expressão “saúde pública”, mantendo-se, assim, o texto atual da Lei nº 12.351, de 2010, que faz referência somente à saúde pública; c) acrescentou-se parágrafo ao atual art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, para especificar que os recursos provenientes do Fundo Social não serão computados para efeitos do montante mínimo a ser aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde, conforme dispõe o art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

## II – ANÁLISE

Conforme o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE analisar as proposições quanto ao aspecto econômico e

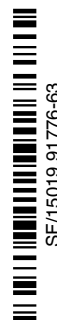


financeiro, e manifestar-se sobre tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico, entre outras.

Por se tratar de proposição que trata da destinação de receitas patrimoniais do Estado, oriundas da exploração do petróleo, e suas repercussões econômica, nosso exame dar-se-á nesse contexto.

Sob essa perspectiva, nossa conclusão é de que os propósitos buscados pela proposição são inteiramente compatíveis com aqueles que, durante a discussão nessa Casa das proposições que se consolidaram na Lei nº 12.351, de 2010, tratando-se, ademais, de aperfeiçoamentos oportunos e necessários àquela norma legal. Igualmente, não vislumbramos conflito ou sobreposição com o disposto na Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, a qual dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, privilegiando, inclusive, a educação básica.

As externalidades positivas geradas pelos investimentos em políticas públicas em programas e projetos de desenvolvimento da educação pública e da saúde pública são inegáveis, gerando um círculo virtuoso ao promover a valorização do cidadão, a melhoria de sua qualificação cívica e profissional, e as próprias condições para sua maior produtividade na idade adulta. Assim, o investimento público nessas áreas, quando adequadamente direcionado a programas e projetos eficientes, eficazes e efetivos, gera retornos muito superiores aos valores aplicados, no longo prazo. Foi essa, inclusive, a concepção adotada pelo Congresso Nacional ao aprovar, na forma da Lei nº 12.351, de 2010, a criação do Fundo Social, prevendo a destinação de seus recursos os para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação; da cultura; do esporte; da saúde pública; da ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.



A explicitação, contudo, contudo, de uma maior especificidade quanto à destinação de gastos e garantia de recursos, nas áreas de saúde e educação, justifica-se à luz da sua prioridade no contexto do desenvolvimento inclusivo e do capital humano envolvido.

Vale lembrar que o Plano Nacional de Educação para vigorar por dez anos, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2004, consignou, em sua Meta 20, a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de sua vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Assim, as medidas propostas pelo PLS nº 280, de 2013, contribuição para o atingimento desse patamar de investimento na educação pública, com especial ênfase na educação básica, onde estão concentradas as mais graves deficiências de nosso sistema de ensino.

Com efeito, é consenso entre os especialistas em Educação que o maior problema educacional brasileiro não está nas universidades, mas sim na Educação Básica. O Brasil tem uma grande defasagem, por exemplo, na Educação Básica se comparado a outros países com mesmo patamar de renda e nível de desenvolvimento em relação aos níveis de frequência e, sobretudo, em relação à qualidade do ensino mensurada por várias métricas sendo a mais famosa as notas dos testes PISA da OCDE. Acrescente-se também, que o investimento por aluno no Ensino Superior brasileiro é de US\$ 11,7 mil, próximo da média da OCDE (US\$ 13,7 mil) e superior aos investimentos de países como a Coreia do Sul (US\$ 9,5 mil). Por sua vez, o investimento na Ensino Fundamental é de apenas US\$ 2,4 mil por aluno, bem inferior à média da OCDE (US\$ 7,7 mil) e da Coreia do Sul (US\$ 6,7 mil). Na comparação entre os valores per capita investidos em Ensino Superior e Educação Básica no Brasil o primeiro é cerca de 4,7 vezes maior do que o segundo.

Nessa direção, o art. 2º, III, da Lei nº 12.858, prevê que 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, até que sejam



cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e para a saúde, na forma do regulamento.

A formulação ora em discussão, por conferir maior precisão e objetividade ao comando legal, é, portando, adequada e oportuna.

Contudo, reconhecemos que a proposição carece de ajustes, alguns já analisados e aprovados pelas comissões que nos antecederam no exame da matéria.

Assim, consideramos adequada e necessária a correção redacional, nos termos propostos pela Subemenda nº 1 da CE, e, ainda, a Emenda nº 2 da CAS, e a Subemenda nº 2, da CAS.

Porém, quanto à saúde pública, consideramos necessária a alteração à redação proposta ao inciso IV do art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, em vista dos argumentos apontados pelo Parecer aprovado pela CAS. Com efeito, a vinculação dos recursos para investimento exclusivo na saúde das crianças poderia ser objeto de arguição de contrariedade aos princípios orientadores do Sistema Único de Saúde, firmados na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, o qual prevê a utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática. Como apontado naquele Parecer, tal determinação é fundamental para que não ocorra o engessamento do orçamento do SUS. Não obstante se trate de, nesse caso, permanecer o inciso com a sua redação atual, por economia processual entendemos ser necessário o acatamento da Subemenda nº 3 da CAS, na forma da Subemenda que integra este Parecer.

Igualmente, no que se refere à destinação ao Fundo Social da integralidade dos recursos decorrentes do pagamento de bônus de assinatura nos contratos de partilha de produção, entendemos apropriada essa previsão para os fins de prover recursos para a preservação do interesse coletivo de longo prazo. Se a própria receita da comercialização do petróleo é a esse fim destinada, nenhuma impropriedade há em que também o seja o bônus de assinatura, que nada mais que uma antecipação dos lucros que seriam advindos dessa comercialização, pagos em valor fixado no edital pelo



vencedor do processo licitatório. Assim, natural que o acessório tenha a mesma destinação do principal, não sendo possível antever, por isso, qualquer prejuízo à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, pelo fato de parcela dessa receita, no caso dos contratos de concessão, ser destinada à Agência, nos termos do art. 15, II da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Essa receita, é bom destacar, não será afetada pelo disposto no projeto de lei, que trata, apenas, do bônus de assinatura relativo às áreas licitadas sob a forma de contrato de partilha de produção.

Além disso, a experiência internacional demonstra que ter recursos naturais sem estabelecer boas práticas de governança, provoca mais malefícios do que benefícios à sociedade, por vezes ocasionando a chamada “doença holandesa”. No Brasil, podemos observar exatamente isso em alguns municípios que dispõem de elevadas receitas de royalties do petróleo e oferecem péssimas condições de vida aos seus cidadãos (incluindo, para alguns municípios, valores do IDEB abaixo da média nacional). As receitas do petróleo são temporárias sobre a exploração de um bem finito e, dessa forma, tem que ser criteriosamente aplicadas. Decerto a melhor forma de aplicar esses recursos é em investimentos diretos para a sociedade, como nas áreas de educação e de saúde. É preciso que a sociedade seja diretamente beneficiada e se evite que esse dinheiro seja utilizado de forma inapropriada para expansão da burocracia do governo ou para custear gastos correntes em vez de investimentos no futuro dos brasileiros. De fato, contrariando essa concepção, boa parte dos recursos do Bônus de Assinatura do último campo licitado (Leilão de Libra, realizado em outubro de 2013) foi usada para aumentar o superávit primário do governo federal, subvertendo, assim, o princípio mencionado. Por outro lado, com o agravamento do quadro fiscal e as medidas de contingenciamentos editadas no presente exercício, as áreas da Educação Básica e Saúde Infantil estão sofrendo substanciais problemas relacionados à falta de recursos.

No que toca à previsão de que as finalidades previstas no art. 47, com as adequações supra referidas, recebam, no mínimo, verbas correspondentes ao percentual equivalente à proporção que os aportes dos bônus de assinatura representam no montante total do FS, consideramos



válida e necessária. Note-se que não se trata, na forma da redação dada ao Parágrafo único do art. 51, pelo PLS nº 280, de 2013, de vincular exclusivamente a saúde e educação básica a totalidade dos recursos do bônus de assinatura. Esse montante, na forma do art. 49, I, seria destinado *ao Fundo Social*, em suas várias destinações, e de cujo total 50% será destinado à saúde pública e educação pública. O que intenta o referido parágrafo é que, durante a fase de formação de poupança, se forem destinados valores para aplicação nas finalidades previstas no art. 47, saúde e educação deverão receber proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo. Assim, exemplificando, se o bônus corresponder a 30% das receitas totais, esse será o montante das receitas totais que será destinado, nesse caso, àquelas despesas. Quanto a esse aspecto, é preciso destacar que a Emenda nº 01-CI, opera de forma distinta, ou seja, ela determina que saúde e educação “*deverão receber, em conjunto, no mínimo, os aportes provenientes dos bônus de assinatura*”. Entendemos, contudo, que a formulação originalmente proposta pelo PLS nº 280, de 2013, melhor atende ao objetivo colimado, carecendo, porém, de ajustes redacionais para melhor compreensão, e, por isso, apresentamos a Subemenda que integra este Parecer.

Por fim, quanto à Subemenda nº 4-CAS, entendemos oportuna a previsão de que os recursos provenientes do FS não sejam computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços de saúde, sob pena de, apenas, operar-se uma “substituição de fontes”. O que se pretende, efetivamente, é que os recursos oriundos do Fundo Social se constituam em recursos adicionais, e não mera “compensação” à redução de recursos de outras fontes, como ocorreu em outros momentos quando fontes novas foram estabelecidas para essa finalidade, como com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF. Acolhemos, assim, a argumentação dada pelo Parecer do Relator na CAS.



**III – VOTO**

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, e da Emenda nº 2-CAS, acatando a Emenda nº 01-CI e as Subemendas nº 1-CE, nº 2-CAS, nº 3-CAS e nº 4-CAS nos termos da seguinte emenda:

**EMENDA Nº - CAE**

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, a seguinte redação:

“Art. 1º. A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 47 .....

I – da educação básica pública;

.....

IV – da saúde pública;

.....”(NR)

§ 4º Os recursos provenientes do FS não poderão ser computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.”(NR)

“Art. 49. ....

I – a integralidade do valor do bônus de assinatura definido nos contratos de partilha de produção;

.....”(NR)



SF/15019.91776-63

“Art. 51. ....

Parágrafo único. Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo, assegurada a destinação à educação básica pública e à saúde pública de no mínimo o valor proporcional à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo.” (NR).

Sala da Comissão,

Presidente ,

Relator





SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, que *dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.*



### I – RELATÓRIO

Este relatório conterà apenas um breve resumo do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, tendo em vista seu conteúdo já ser de amplo conhecimento dos membros desta Comissão uma vez que outros Pareceres já foram apresentados, um inclusive de minha autoria.

O projeto tem três objetivos:

- i) limitar a aplicação dos recursos do Fundo Social destinados à educação para a educação básica, e os recursos destinados à saúde pública para a saúde pública infantil;
- ii) estabelecer que a integralidade do valor do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção será destinada ao Fundo Social;
- iii) estabelecer que, caso sejam sacados recursos do principal do Fundo Social, saúde infantil e educação básica deverão receber, no mínimo, proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais do Fundo Social.



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Os autores do projeto, os nobres Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque, justificam o PLS argumentando que os recursos do petróleo têm de ser direcionados para atividades que garantam retorno no longo prazo, de forma que, quando se exaurirem as reservas, a sociedade possa usufruir dos benefícios da exploração de forma sustentável e continuada.

Antes desta Comissão, o PLS foi objeto de deliberação pelas Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI), de Educação, Cultura e Esporte (CE) e de Assuntos Sociais (CAS). No prazo regimental, não foram apresentadas emendas, mas, conforme destacaremos a seguir, as Comissões temáticas aprovaram o projeto acatando as emendas propostas pelos respectivos relatores.

A CI aprovou o projeto com emenda que tinha por objetivo aprimorar a técnica legislativa e a redação do projeto. Sobre a técnica legislativa, introduziu linha pontilhada após as alterações propostas para os arts. 47 e 49, com o objetivo de indicar que os dispositivos atualmente vigentes e que estão situados após os dispositivos que se pretende alterar não serão revogados. Em relação ao art. 51, desmembrou a proposta de redação para o parágrafo único em dois parágrafos, sem alterar o conteúdo.

A CE também aprovou o PLS, apresentando subemenda à Emenda nº 1 – CI, para acrescentar o termo “pública” após a expressão “educação básica”. Dessa forma, os recursos do Fundo Social passariam a ser aplicados somente em educação básica pública, e não somente em educação básica, como previu o PLS originariamente.

Na CAS, o PLS recebeu uma emenda e três subemendas. A emenda alterou a emenda do PLS, para torná-lo mais consistente com o objetivo do projeto. Nas subemendas (à Emenda da CI):

- i) mantiveram a proposta da CE de restringir o uso dos recursos do Fundo Social à educação básica pública;
- ii) suprimiram o termo “infantil” após a expressão “saúde pública”, o que implica retornar ao texto atual da Lei nº 12.351, de 2010, que faz referência somente à saúde pública;



SF/15294.77666-67



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

- iii) acrescentaram parágrafo ao atual art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, para especificar que os recursos provenientes do Fundo Social não serão computados para efeitos do montante mínimo a ser aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde, conforme dispõe o art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Quando a matéria foi encaminhada para a CAE, coube a mim a honra de relatá-la. Em 15 de maio, apresentei parecer concluindo pela prejudicialidade da matéria, tendo em vista que principal objetivo – garantir recursos do petróleo para educação e saúde – já estava devidamente atendido com a aprovação da Lei nº 12.858, de 2013.

Em 18 de agosto, a matéria foi colocada em pauta, mas, por outros compromissos profissionais, não pude estar presente na reunião, o que levou o Presidente da Comissão a nomear o Senador Walter Pinheiro como relator *ad hoc*. Como não concordou com o relatório, o Senador Walter Pinheiro solicitou a retirada da matéria da pauta para reexame, não lendo o parecer por mim apresentado.

Em 25 de agosto, o Senador Walter Pinheiro, na qualidade de relator *ad hoc*, protocolou relatório concluindo pela aprovação do projeto, da Emenda nº 1-CI-CE-CAS, da Emenda nº 2-CAS e da Subemenda nº 4-CAS, e acatando as Subemendas nºs 1-CE, 2-CAS e 3-CAS, na forma da subemenda apresentada.

Em 22 de setembro de 2015, o relator *ad hoc* Senador Walter Pinheiro protocolou novo relatório, reformulado, sem alteração de mérito, porém com ajuste redacional, pela aprovação do projeto com a Emenda nº 2-CAS, acatando a Emenda nº 1-CI-CE-CAS e as Subemendas nºs 1-CE e 2 a 4-CAS na forma da emenda apresentada.

Naquela data o Presidente em exercício da Comissão, Senador Raimundo Lira, designou na ocasião o Senador Reguffe como relator *ad hoc* da matéria, em substituição ao Senador Walter Pinheiro. Após a leitura do relatório, a apreciação foi adiada.



SF/15294.77666-67



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

## II – ANÁLISE

Uma vez que já havia sido designada relatora desta matéria, parte deste Voto em Separado reproduzirá o conteúdo do Parecer que havia entregado a esta Comissão. Especificamente em relação aos aspectos constitucionais e legais, mantenho o entendimento de conformidade do PLS com as normas vigentes. A iniciativa parlamentar é legítima, pois se trata de matéria de competência da União (conforme art. 48, I, da Constituição Federal – CF) e não se encontra entre os temas de iniciativa privativa do Presidente da República, previstos no § 1º do art. 61 da CF.

Em relação ao mérito, conforme explicarei adiante, entendo que a matéria está prejudicada, não cabendo, portanto, prosperar.

Quero consignar, em primeiro lugar, meu total comprometimento com a educação e com a saúde. É necessário investir sempre mais nessas áreas para construirmos uma sociedade mais justa e desenvolvida.

Creio ser até redundante mostrar o quanto a educação e saúde dos brasileiros melhorou nos últimos anos, graças a políticas acertadas dos Governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma, que sustentaram metas traçadas também em outros governos.

O orçamento do Ministério da Educação aumentou nada menos que seis vezes entre 2002 e 2014, quando atingiu mais de R\$ 115 bilhões. Foram construídas mais de duas mil creches, o que permitiu ampliar o acesso à educação para as crianças com até três anos de idade. Para essa faixa etária, muito há ainda que ser feito, mas, pelo menos, a taxa de escolarização praticamente dobrou, de 11,7% em 2002 para 21,2% em 2012. Atualmente, cerca de 80% das crianças entre 4 e 5 anos frequentam a escola, um aumento superior a vinte pontos percentuais da proporção de 2002. Praticamente atingimos a universalização do ensino para crianças entre 6 e 14 anos, com mais de 98% desse grupo etário estudando. E, com muito trabalho e vontade política, estamos evitando a evasão escolar, mantendo cada vez mais os jovens entre 15 e 17 anos na escola. Cerca de 85% dos jovens nessa faixa etária estudam atualmente. Os avanços não têm sido apenas do ponto de vista quantitativo. É claro que há ainda um longo caminho a percorrer para que nos aproximemos da qualidade da educação dos países mais desenvolvidos, mas indicadores



SF/15294.77666-67



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

como o Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (Ideb) vêm mostrando constante melhoria.

Não podemos tampouco nos esquecer dos avanços no ensino profissionalizante e superior. Nos últimos 13 anos foram construídas mais escolas técnicas do que em toda a história do Brasil. O Pronatec contabilizava, em 2014, quase oito milhões de matrículas. O FIES e PROUNI garantiram acesso a milhões de brasileiros ao ensino superior, por meio de um programa de financiamento subsidiado ou de concessão de bolsas.

Tivemos avanços também na área de saúde. Entre 2002 e 2014, o orçamento nada menos do que quadruplicou, passando de menos de R\$ 30 bilhões para R\$ 105 bilhões. A mortalidade infantil caiu em 50% em um período de dez anos. Incrementamos o número de hospitais, de Unidades de Pronto Atendimento e criamos o Programa Mais Médicos. Tudo isso fez com que a expectativa de vida do brasileiro aumentasse quase quatro anos entre 2002 e 2013.

Do ponto de vista institucional, apoiei diversas iniciativas. Tanto como Ministra Chefe da Casa Civil ou como Senadora, participei ativamente dos debates e das articulações para que o Plano Nacional de Educação – PNE, fosse aprovado, garantindo que os recursos para educação atinjam 10% do PIB dentro de dez anos. Tenho todo um histórico de votações e ações a favor da saúde e educação. Portanto, posso dizer, com conhecimento de causa, que a melhor forma de defender a educação e saúde não é apenas aprovando um projeto de lei que destine mais verbas para essas áreas. Precisamos garantir a sustentabilidade dos recursos destinados. Por isso o PNE cumpre um papel importante de planejamento e definição das prioridades.

Assim, conforme expus no parecer que apresentei, na então condição de Relatora, o PLS em apreço apresenta problemas que, uma vez sanados, retiram o caráter inovador do projeto, qual seja de destinar mais recursos para educação e saúde, recomendando, dessa forma, a declaração de prejudicialidade.

O PLS propõe três alterações na Lei nº 12.351, de 2010, que iremos comentar a seguir.



SF/15294.77666-67



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

1. Restringe, para a educação básica, a aplicação de recursos destinados à educação, e para a saúde pública infantil, os recursos destinados à saúde pública.

Observe-se que a Lei nº 12.858, de 2013, que destinou para as áreas de educação e saúde parcela das receitas governamentais do petróleo, especificou que, no caso da educação, os recursos seriam destinados exclusivamente para educação pública, com prioridade para a educação básica. Ou seja, priorizou, mas não limitou os recursos direcionados para educação.

Menos de um ano depois, o Congresso Nacional manifestou-se novamente sobre o tema, ao aprovar o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 2014), cuja Meta 20 consiste em ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir 10% do PIB no final do decênio. Ou seja, o PNE, tal qual a Lei nº 12.858, de 2013, tampouco restringe os recursos à educação básica, mas traça metas ousadas para esta área educacional, discutidas por longo tempo no Congresso Nacional, num debate que ouviu variados especialistas nesta área.

Não vejo sentido, depois de o Congresso Nacional manifestar-se em duas importantes ocasiões no passado recente de uma forma decidir de maneira diferente sem que tenhamos sequer tido tempo de implementar e aferir resultados do PNE. Entendo que a discussão das prioridades já aconteceu há muito pouco tempo nos instrumentos adequados e não precisa constar em nova lei que vincule recursos.

Discordo também da proposta de restringir o uso de recursos do Fundo Social para saúde pública exclusivamente para saúde infantil. Entendo e compartilho do objetivo de garantir maior saúde para as crianças, mas não podemos nos esquecer de que a saúde dos pais, e dos adultos em geral, é fundamental para o bem-estar das crianças. Afinal, pais mais saudáveis têm maior capacidade de gerar renda e de cuidar dos filhos. Além disso, há questões de saúde pública, como determinados tipos de vacina, que requerem imunização da população adulta ou idosa. Ressalte-se que a CAS, ao deliberar sobre a matéria, apresentou subemenda para excluir o termo “infantil” após a expressão “saúde pública”, por entender que vincular os gastos de saúde a uma faixa etária contraria os princípios que nortearam a constituição do SUS. Vejo também que o parecer do relator *ad hoc* vai no mesmo sentido.



SF/15294.77666-67



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

2. A segunda proposta do PLS é determinar que os recursos decorrentes do pagamento de bônus de assinatura nos contratos de partilha de produção sejam integralmente destinados ao FS.

Atualmente, os recursos decorrentes do bônus de assinatura são destinados ao Fundo Social, à empresa Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA, ou são transferidos para o Tesouro Nacional.

Entendo que é importante que o Tesouro possa ter maior liberdade para utilizar algumas receitas do petróleo. Isso fica bastante claro diante das dificuldades que estamos passando dentro do atual ajuste macroeconômico. O excesso de vinculação de receitas faz com que somente algo em torno de 10% do orçamento não seja atrelado a nenhum gasto específico. Não se trata de propor uma desvinculação total, apenas entendo que vincular mais receitas até pode contribuir para resolver o problema da educação e da saúde, mas ao custo de criar novos problemas na gestão financeira como todo e isto se voltar contra a saúde e a educação. A Constituição já prevê gastos mínimos com educação e saúde, bem como já existe a vinculação das receitas dos *royalties* e da participação especial, garantida pela Lei nº 12.858, de 2013. Trazer novas vinculações agora implica reduzir ainda mais a capacidade de o governo fazer política fiscal. Sem um equilíbrio fiscal, a economia pode enfrentar problemas sérios de crescimento, reduzindo a capacidade de financiamento futura para qualquer política pública, incluindo aí educação e saúde.

Peço licença para discordar dos nobres Senadores Walter Pinheiro e José Antônio Reguffe, relatores *ad hoc* deste PLS. Em seu relatório, argumentaram que os recursos do bônus de assinatura seriam essenciais para o cumprimento das metas do PNE. Sem dúvida, a preocupação dos colegas quanto ao cumprimento das metas do PNE é também minha preocupação. Aliás, é de toda a sociedade.

Ocorre que a legislação atual não proíbe que a totalidade dos recursos do bônus de assinatura seja utilizada para custear educação. Há muita incerteza quanto ao preço do petróleo e às demais variáveis macroeconômicas. Em cenários favoráveis, o governo provavelmente não necessitará direcionar o total dos recursos do bônus de assinatura para educação. Já em cenários desfavoráveis, a União poderá direcionar a totalidade dos recursos para essa área, de forma a cumprir o PNE.



SF/15294.77666-67



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Dessa forma, a existência de metas para gastos com educação contidas no PNE é um argumento para não aprovar o PLS em tela. Afinal, as metas já estão definidas de forma que, se for necessário, o governo aloca mais recursos para educação, se não for, direciona os recursos do bônus de assinatura para outras áreas, mais carentes de recursos.

Também discordo dos relatores *ad hoc* quando eles argumentam que o bônus de assinatura é somente uma antecipação de *royalties* e participação especial, de forma que, se a Lei nº 12.858, de 2013, direcionou todos esses recursos para educação e saúde, deveria ter feito o mesmo com o bônus de assinatura. Mesmo reconhecendo haver ligação entre bônus de assinatura e *royalties*, disso não decorre que o destino dos recursos arrecadados sob ambas as rubricas deveria ser o mesmo.

Em primeiro lugar, apesar de estarem relacionados, bônus de assinatura não é mera antecipação de *royalties*. O bônus de assinatura cumpre vários outros objetivos, além de antecipar receitas para o governo. Em um mundo de informações assimétricas, o bônus de assinatura é uma forma de forçar engajamento do contratado. Afinal, se ele deixar de explorar o campo, perderá a quantia já gasta. O bônus de assinatura pode ser também uma forma de fazer caixa, o que pode ser muito importante em períodos de restrição de liquidez.

Em segundo lugar, nem mesmo as demais participações governamentais do petróleo possuem a mesma natureza. Os *royalties* têm natureza semelhante a um imposto sobre faturamento, enquanto que a participação especial se assemelha mais a um imposto sobre o valor adicionado. Já o bônus de assinatura funcionaria como aquilo que a literatura especializada denomina de imposto do tipo *lump sum*, em que o indivíduo paga um valor fixo, independente do que ocorrer no futuro.

Em terceiro lugar, mesmo que o bônus de assinatura fosse exatamente o valor presente dos *royalties*, de forma que tudo fizesse parte de um mesmo bolo, nada impediria que parte desse bolo tivesse uma destinação diferente das demais. Observe-se que mesmo *royalties* e participação especial possuem regras de repartição diferente entre entes da federação que produzem e que não produzem petróleo e entre União e governos subnacionais.



SF/15294.77666-67



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

3. A terceira alteração proposta pelo PLS é determinar que, em caso de uso de recursos do principal do capital do FS nas finalidades previstas no art. 47, as áreas de educação básica e saúde pública infantil recebam, no mínimo, verbas correspondentes ao percentual equivalente à proporção que os aportes dos bônus de assinatura representam no montante total do FS.

Essa exigência de proporcionalidade é inócua ou pode levar a situações indesejáveis. É inócua porque a Lei nº 12.858, de 2013, já prevê que 50% dos recursos do Fundo Social serão destinados para educação até o cumprimento das metas do PNE. Quando o Fundo Social estiver mais maduro, dificilmente os recursos decorrentes do bônus de assinatura representarão mais de 50% do total. Isso porque, em qualquer lugar do mundo, as participações governamentais de maior monta são aquelas obtidas na fase de exploração do petróleo, como os *royalties* e a participação especial.

Por outro lado, em sua fase de formação, os recursos decorrentes do bônus de assinatura podem, de fato, constituir parte significativa do Fundo Social. Atualmente, o Fundo Social dispõe de cerca de R\$ 2,7 bilhões. Suponhamos que, em função de um mega bônus de assinatura, como o do campo de Libra, o Fundo Social receba mais R\$ 15 bilhões. Com isso, os recursos oriundos do bônus de assinatura corresponderão a cerca de 85% do Fundo Social. Sabemos que o Fundo Social pode financiar projetos em diferentes áreas – extremamente importantes, ressalte-se –, como ciência e tecnologia ou meio ambiente.

O que ocorreria se houvesse um projeto em meio ambiente, digamos, despoluição do Rio Tietê, que, para ser viabilizado, exigisse sacar R\$ 100 milhões do principal do Fundo Social? Pela regra que o PLS nº 280, de 2013, pretende estabelecer, seria necessário despender outros R\$ 550 milhões em educação ou saúde, de forma a garantir que esses projetos perfaçam 85% do total das retiradas. Ora, mas pode ser que nem existam projetos nessas áreas requerendo tamanho volume de recursos, ou que seu retorno social não seja tão elevado. A despoluição do Rio Tietê ficaria então refém de outros projetos? Ou iríamos criar qualquer tipo de projeto, gerando desperdício de recursos, apenas para viabilizar os investimentos na área de meio ambiente? Lembremos que Saúde e Educação exigem projetos contínuos e sustentáveis ao longo do tempo.



SF/15294.77666-67



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Diante do que expus, chego à conclusão oposta àquela que os relatores *ad hoc* chegaram, de que não há sobreposição do PLS com a Lei nº 12.858, de 2013. Quando o PLS foi apresentado, no início de julho de 2013, sua principal inovação meritória foi vincular as receitas do petróleo para gastos em educação e saúde. Desde então, contudo, a Lei nº 12.858, de 2013, sancionada em setembro daquele ano, normatizou essa proposta e, além disso, no ano seguinte, em julho de 2014, foi sancionado o Plano Nacional de Educação trazendo as metas deste setor para os próximos dez anos, prejudicando a matéria em apreço.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto pelo arquivamento do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, por estar prejudicada a matéria.

Sala da Comissão,

Senadora GLEISI HOFFMANN





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 280, DE 2013

Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 47. ....

I - da educação básica (NR);

.....

IV - da saúde pública infantil (NR);

Art. 49. Constituem recursos do FS:

2

I – a integralidade do valor dos bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção (NR);

Art. 51. ....

Parágrafo único. Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo, sendo que a saúde infantil e a educação básica venham a receber, no mínimo, proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo (NR).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O uso das rendas governamentais decorrentes da exploração de recursos não renováveis – tal como o petróleo – representa para uma sociedade o desafio de se alcançar, por meio desses recursos, um maior estágio de desenvolvimento. Algo desafiador se observarmos que a evidência empírica aponta para um conjunto de países onde a abundância de recursos naturais levou à desindustrialização, desincentivo à educação e à inovação, perda de coesão social, e enfraquecimento das instituições democráticas.

Os casos de sucesso, por sua vez, estão relacionados a uma ampla transparência no uso desses recursos e na aplicação em fontes que assegurem tanto a mitigação dos seus efeitos macroeconômicos, quanto construção de um passaporte para o futuro, ou da solidariedade inter-geracional.

Assim, aplicar rendas governamentais de recursos finitos deve observar ações que assegurem a construção do futuro do País, de uma forma autônoma e independente da existência futura desses mesmos recursos que, afinal, são finitos.

## 3

O capital humano é um dos fatores que explicam o desenvolvimento das nações. E, ainda, nações com elevado capital humano são mais suscetíveis à construção de instituições democráticas e inclusivas, favorecendo a distribuição de renda e a redução das desigualdades. Fatores que, se somados, irão assegurar maior coesão social, estabilidade política, e ambiente de negócios favoráveis ao empreendedorismo, à inovação e à atração de investimentos produtivos.

Em suma, assegurar a qualidade do capital humano, por meio da saúde e da educação é uma forma de se construir instituições inclusivas para o País e, ao mesmo tempo, de assegurar condições para o crescimento econômico sustentado.

Por outro lado, precisamos ter o cuidado de construir a pirâmide começando pela sua base. Numa sociedade com recursos escassos, priorizar a infância e a adolescência é edificar o futuro. Especialmente no caso da educação, a educação técnica e superior tem retornos privados imediatos, fazendo com que seu financiamento seja algo mais acessível. O mesmo não acontece para quem precisa esperar uma década ou mais pelo mesmo retorno. Assim, há uma boa justificativa para que o setor público priorize a educação básica e a saúde infantil.

Por isso, o presente Projeto de Lei propõe modificar a Lei 12.351 de 2010 que, entre outros dispositivos, cria o Fundo Social e disciplina a aplicação dos seus recursos, para estabelecer clara prioridade em relação à educação básica e à saúde infantil e, desse modo, assegurar fontes de financiamento para a melhoria do capital humano e das gerações futuras no Brasil.

O Projeto que ora propomos, modifica o art. 47 da Lei 12.351, de 2010, para colocar foco na Educação básica e na Saúde infantil, entre o elenco de possibilidades de aplicação. Para aumentar as fontes potenciais de recursos, estabelece a destinação integral, ao invés de parcial, dos recursos provenientes de Bônus de Assinatura dos contratos de exploração do pré-sal no regime de Partilha, para o citado Fundo Social.

E, por fim, cria um mecanismo para assegurar que pelo menos a mesma proporção dos aportes provenientes desses bônus de assinatura possa valer para a aplicação das remunerações no Fundo em saúde infantil e educação básica.

4

Convictos de que tais sugestões contribuirão para uma aplicação mais adequada das rendas governamentais do Petróleo, pedimos aos nossos pares o apoio para aprovação desse Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senador **RICARDO FERRAÇO**

Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**LEI Nº 12.351, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2010.**

Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO VII**

**DO FUNDO SOCIAL - FS**

**Seção I**

**Da Definição e Objetivos do Fundo Social - FS**

5

Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

- I - da educação;
- II - da cultura;
- III - do esporte;
- IV - da saúde pública;
- V - da ciência e tecnologia;
- VI - do meio ambiente; e
- VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

§ 1º Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual - LOA.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Do total do resultado a que se refere o **caput** do art. 51 auferido pelo FS, cinquenta por cento deve ser aplicado obrigatoriamente em programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da educação, na forma do regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 592, de 2012)

Art. 48. O FS tem por objetivos:

I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;

II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e

III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Parágrafo único. É vedado ao FS, direta ou indiretamente, conceder garantias.

**Seção II****Dos Recursos do Fundo Social - FS**

Art. 49. Constituem recursos do FS:

I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;

III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo;

V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VI - outros recursos destinados ao FS por lei.

§ 1º A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 49. ....

.....

§ 3º Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela dos royalties que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo.” (NR)

“Art. 50. ....

.....

7

§ 4º Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela da participação especial que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo.” (NR)

### **Seção III**

#### **Da Política de Investimentos do Fundo Social**

Art. 50. A política de investimentos do FS tem por objetivo buscar a rentabilidade, a segurança e a liquidez de suas aplicações e assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira para o cumprimento das finalidades definidas nos arts. 47 e 48.

Parágrafo único. Os investimentos e aplicações do FS serão destinados preferencialmente a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional.

Art. 51. Os recursos do FS para aplicação nos programas e projetos a que se refere o art. 47 deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital.

Parágrafo único. Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo.

*(Às Comissões de Serviços de Infraestrutura; de Educação, Cultura e Esporte; de Assuntos Sociais; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 09/07/2013.

## PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, que *dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.*

RELATOR: Senador **INÁCIO ARRUDA**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, de autoria dos nobres Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque.

O PLS tem três objetivos:

- i) Direcionar para educação básica e saúde pública infantil parte dos recursos do Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 2010. A Lei atual direciona recursos para a educação e saúde pública, de forma geral;
- ii) Destinar para o Fundo Social a integralidade dos recursos arrecadados com o bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção. A Lei garante somente que parcela desses bônus – sem explicitar valores quantitativos – será destinada ao referido Fundo;
- iii) Permitir que saúde infantil e educação básica venham a receber, no mínimo, recursos equivalentes aos aportes no Fundo feitos com recursos provenientes dos bônus de

assinatura. A regra atual, considerando as Leis 12.351 de 2010 e 12.858 de 2013, permite que o rendimento do Fundo seja aplicado nas diversas finalidades previstas, inclusive educação e saúde. Excepciona ainda, para essas duas áreas, a utilização de 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. Além de outras fontes de recursos também vindas da extração de petróleo.

De acordo com a Justificação, é importante utilizar os recursos do petróleo de forma a garantir que gerações futuras também se beneficiem dessa riqueza. Assegurar a melhoria do capital humano no País, por meio de gastos com saúde e educação, é a melhor maneira de garantir crescimento econômico sustentado. O foco em crianças e adolescentes decorre da necessidade de se construir a pirâmide pela base.

Desta Comissão, o PLS seguirá para análise nas Comissões de Educação, Cultura e Esporte; de Assuntos Sociais; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Serviços de Infraestrutura opinar sobre matérias que disponham sobre recursos geológicos. Como o PLS trata da utilização de recursos do Fundo Social, cuja principal fonte de financiamento são as receitas decorrentes da extração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a apreciação da matéria por esta Comissão é respaldada pelo Regimento da Casa.

Antes de discutir o mérito da proposta, cabe observar que a iniciativa é legítima, pois compete ao Congresso Nacional dispor sobre matérias de competência da União (conforme o art. 48 da Constituição Federal).

Não há dúvidas quanto ao mérito da proposta. Creio ser desnecessário lembrar das imensas carências que o Brasil apresenta nas áreas de educação e saúde. O PLS foi muito feliz ao restringir o uso de recursos do Fundo Social para a educação básica e saúde infantil.

Priorizar a educação básica é essencial para garantirmos uma sociedade mais rica e igualitária no futuro. Há inúmeros estudos mostrando que o principal determinante da renda no Brasil é a educação. Ou seja, diferenças na educação são mais importantes para explicar diferenças de rendimento do que gênero, localização (tanto rural/urbana quanto regional), setor de atividade ou raça.

Fortalecer a educação básica é, portanto, a forma mais segura de garantir aumento de produtividade – e, conseqüentemente, de rendimentos – de forma uniforme para toda a população. Adicionalmente, o Brasil gasta muito pouco na educação básica, comparativamente à educação superior. Estudo da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne as economias mais ricas do mundo, mostrou que, em 2010, o gasto anual médio por aluno do ensino fundamental e médio no Brasil situava-se em torno de US\$ 2,6 mil, ante cerca de US\$ 8 mil para os países membros da Organização. Já para o ensino superior, o gasto médio por aluno no Brasil foi de US\$ 12,3 mil, ante US\$ 14,6 mil para a OCDE. Ou seja, fica evidente que a maior discrepância do Brasil em relação aos países desenvolvidos ocorre no ensino básico, e não no superior.

Quanto à saúde, também concordamos com o direcionamento para a saúde pública infantil. Em que pese a expressiva redução na mortalidade infantil brasileira – cerca de 70% nos últimos 30 anos –, em 2013, o Brasil ocupava, ainda, a vergonhosa 97ª colocação no *ranking* mundial elaborado pela ONU. Temos 16,7 mortes de crianças com menos de um ano por 1.000 nascidos vivos. Para efeitos de comparação, a China ocupa o primeiro lugar do *ranking*, com 1,89 morte por 1.000 nascidos vivos. O Chile está em 47º lugar, com 6,54 mortes, e a Argentina, na 80ª posição, com 12,4 mortes. É preciso, portanto, direcionar mais recursos para a saúde infantil.

Concordamos também com a vinculação dos recursos do bônus de assinatura para educação básica e saúde. A Lei nº 12.351, de 2010 estabelece que somente parcela do bônus de assinatura irá para o Fundo Social. Trata-se de algo extremamente vago, pois, no limite, permite que parcela ínfima do bônus tenha a destinação desejada.

Recentemente, a Presidente Dilma sancionou a Lei Nº 12.858 de 2013, aprovada pelo Congresso Nacional, que destina parcela das receitas do petróleo para educação (em geral) e saúde (também em geral). Estimativas mostram que no início da próxima década, saúde e educação poderão dispor de R\$ 50 bilhões por ano. Ocorre que somente o Plano Nacional de Educação (PNE), em debate no Congresso Nacional, irá requerer gastos adicionais de 4,5% do PIB para educação, tendo em vista que despendemos, atualmente, cerca de 5,5% do PIB na área, e a meta prevista é de 10% do PIB em 2020. Em resumo, mesmo vigente a Lei Nº 12.858, há insuficiência para gerar os recursos necessários para a educação, que se dirá para saúde!

Ressalte-se que os bônus de assinatura dificilmente solucionarão o problema. O Campo de Libra, a ser licitado nos próximos meses, teve o bônus de assinatura fixado em R\$ 15 bilhões. Trata-se do maior campo já licitado no País, com reservas estimadas entre 8 e 12 bilhões de barris – cerca do dobro dos dois maiores campos em produção comercial, Marlim e Roncador. Portanto, é pouco provável que, em futuras licitações, o bônus de assinatura alcance valores substancialmente acima dos R\$ 15 bilhões fixados para Libra. Dessa forma, não se espera que este PLS irá solucionar o problema de financiamento da educação e saúde no Brasil. Mas, certamente, irá contribuir para atenuá-lo.

Também concordamos com a proposta de se utilizar parte do principal do Fundo Social para financiar saúde infantil e educação básica. O art. 51 da Lei nº 12.351, de 2010, previa que somente o rendimento do Fundo poderá ser utilizado para financiar os programas elegíveis nessas áreas. Com a Lei 12.858 de 2013, ficou estabelecido a utilização, também, de 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. O uso dos recursos do bônus de assinatura certamente não comprometerá a sustentabilidade do Fundo. Em primeiro lugar, porque não representará parcela significativa dos aportes. Em segundo lugar, porque a própria legislação atual já não prevê o aporte integral dos valores arrecadados com o bônus de assinatura.

Do ponto de vista de aplicação de recursos, o retorno do investimento em educação e saúde é muito maior do que aplicações no mercado financeiro, além de envolverem risco substancialmente menor. Obviamente, estamos aqui mencionando apenas os aspectos econômicos do investimento em educação em saúde. Os retornos sociais são indiscutivelmente maiores!

É necessário, entretanto, pequeno ajuste no sentido de aprimorar o projeto, inclusive, propomos nova redação para o art. 51, desmembrando o parágrafo único em dois, para torná-lo mais claro e para explicitar que saúde e educação receberão, conjuntamente, os recursos provenientes dos bônus de assinatura.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a seguinte emenda:

#### EMENDA Nº - CI

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, a seguinte redação:

“**Art. 1º** A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 47.** .....

I – da educação básica;

.....

IV – da saúde pública infantil;

.....” (NR)

“**Art. 49.** .....

I – a integralidade do valor do bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção;

.....” (NR)

“**Art. 51.**.....

§ 1º Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá

6

propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo.

§ 2º Saúde infantil e educação básica deverão receber, em conjunto, no mínimo, os aportes provenientes dos bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção.” (NR)

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2013.

Senador SÉRGIO PETECÃO, Presidente

Senador INÁCIO ARRUDA, Relator

6

**PARECER Nº      , DE 2014**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque, que *dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.*

RELATOR: Senador **CYRO MIRANDA**

**I – RELATÓRIO**

Em exame nesta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, de autoria dos nobres Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque.

A proposição visa a vincular à educação básica e à saúde pública infantil parcela dos recursos gerados pela exploração de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção de blocos exploratórios na área do pré-sal.

Para tanto, o PLS altera os arts. 47, 49 e 51 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para destinar ao Fundo Social (FS) de que trata a integralidade dos recursos arrecadados a título de bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção. Além disso, o projeto determina que esses recursos serão aplicados na saúde infantil e na educação básica, em aportes no mínimo equivalentes àqueles feitos no FS com recursos provenientes dos bônus de assinatura em questão.

O PLS foi distribuído à análise da Comissão de Serviços e Infraestrutura (CI) – onde foi aprovado com uma emenda, com parecer de autoria do Senador Inácio Arruda –, desta CE e das Comissões de Assuntos

Sociais (CAS) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última decisão terminativa.

A mencionada Emenda nº 1-CI desdobrou em dois parágrafos o texto originalmente proposto como parágrafo único do art. 51 da Lei nº 12.351, de 2010. Segundo o relator, o intento da mudança foi deixar claro que a educação básica e a saúde pública infantil serão consideradas conjuntamente para efeito do cômputo dos recursos dos bônus de assinatura.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE analisar proposições que disponham sobre normas gerais sobre educação, cultura, ensino e desporto, entre outros temas correlatos. Como o PLS nº 280, de 2013, trata da utilização de recursos a serem empregados no financiamento da educação, o presente exame respeita a competência regimentalmente atribuída a esta Comissão.

A Lei nº 12.351, de 2010, atualmente direciona recursos para a educação e saúde pública, de forma geral, garantindo tão somente que parcela dos bônus de assinatura dos contratos – sem explicitar percentuais ou montantes específicos – seja destinada ao Fundo Social que institui. Além disso, de acordo com essa norma, apenas o rendimento do Fundo Social poderia ser aplicado nas diversas finalidades previstas, sendo permitida a utilização do principal somente em situações excepcionais. De fato, com a aprovação da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, essa excepcionalidade foi admitida, estabelecendo-se a aplicação de 50% da totalidade do Fundo em educação, até que sejam atingidas as metas do Plano Nacional de Educação.

Dessa forma, a proposição sob exame inova o ordenamento atual ao buscar canalizar mais recursos para a educação e a saúde pública, com a devida prioridade para a educação básica e a saúde infantil, na forma da integralidade dos bônus de assinatura relativos a contratos de partilha de produção de petróleo. Ainda que esses bônus constituam fontes episódicas, e não continuadas, como os *royalties*, trata-se de recursos que poderiam dar grande contribuição a essas áreas tão necessitadas de incrementos e melhorias. Até por essa razão, a proposta chegou a constar do substitutivo ao Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado nesta Comissão, que, infelizmente, não foi acatado pelo Plenário.

Como se sabe, o ato de conferir prioridade à educação implica, ao cabo, assegurar uma sociedade mais igualitária no futuro. Muitos estudos disponíveis sobre educação e renda no Brasil mostram uma forte correlação entre esses dois fatores, assim como apontam que parte da última é significativamente explicada por diferenças nos níveis educacionais das pessoas.

Decerto, a ascensão em qualquer carreira ou formação não pode prescindir de uma educação básica bem feita. O acesso a esse nível de ensino, com qualidade, é uma forma justa de garantir oportunidades aos brasileiros tanto de prosseguimento de estudos, quanto de colocação no mercado de trabalho, de maneira produtiva, em benefício da pessoa e da coletividade.

Por falar em equidade, não é demais lembrar o desequilíbrio apontado por diversos especialistas e mencionado no parecer da CI: “o Brasil gasta muito pouco na educação básica, comparativamente à educação superior”. De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne as economias mais ricas do mundo, em 2010, o gasto anual médio por aluno do ensino fundamental e médio no Brasil situava-se em torno de US\$ 2,6 mil, ante cerca de US\$ 8 mil para os países membros da Organização. Já para o ensino superior, o gasto médio por aluno no Brasil foi da ordem de US\$ 12,3 mil, ante US\$ 14,6 mil para a OCDE. Fica evidente, assim, que a maior discrepância do Brasil em relação aos países desenvolvidos ocorre no ensino básico, e não no superior.

Desse modo, a medida em análise é oportuna para reforçar a proposta do PNE que segue em análise no Congresso Nacional que, contempla a meta de aumentar o investimento público do País em educação para 10% do produto interno bruto no próximo decênio.

Por isso mesmo, do ponto de vista da boa aplicação de recursos, é patente que, para um País, o retorno do investimento em educação é muito maior do que o de aplicações no mercado financeiro. Assim, não vislumbramos melhor emprego para os bônus de assinatura dos leilões de contratos de partilha que não a sua imediata aplicação na educação básica, notadamente no segmento público, com o que garantimos ainda mais o seu retorno social.

A propósito, é necessário, aprimorar o mérito público do projeto, mediante canalização dos recursos para a melhoria da educação básica **pública**, que hoje atende 90% da população escolarizada brasileira. Com esse pequeno passo, reforça-se o intento do País de universalizar o acesso e melhorar a

qualidade desse nível de ensino, na mesma linha do que já foi preconizado com a edição da Lei nº 12.858, de 2013.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a Emenda nº 1-CI e a seguinte subemenda:

#### **SUBEMENDA Nº 01 - CE** (À Emenda nº 1-CI)

Acrescente-se o termo “pública” à expressão “educação básica” no inciso I do art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, a que se reporta o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI.

Sala da Comissão, em: 18 de março de 2014

Senador Paulo Paim, Presidente Eventual da  
Comissão de Educação, Cultura e Esporte

Senador Cyro Miranda, Relator



**SENADO FEDERAL**  
**Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 280, de 2013**

ASSINAM O PARECER, NA 5ª REUNIÃO, DE 18/03/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)  
**PRESIDENTE:** EVEN SÚPLY SEN. PAULO PAIM  
**RELATOR:** \_\_\_\_\_

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)</b>	
Angela Portela (PT)	1. Lindbergh Farias (PT)
Wellington Dias (PT)	2. Anibal Diniz (PT)
Ana Rita (PT)	3. Marta Suplicy (PT)
Paulo Paim (PT)	4. Vanessa Grazziotin (PCdoB) <u>Imagem</u>
Randolfe Rodrigues (PSOL)	5. Pedro Taques (PDT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Lídice da Mata (PSB)	7. Zeze Perrella (PDT)
Inácio Arruda (PCdoB)	8. Rodrigo Rollemberg (PSB)
João Capiberibe (PSB)	9. VAGO
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>	
Ricardo Ferraço (PMDB)	1. Eduardo Braga (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	2. Vital do Rêgo (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	3. Valdir Raupp (PMDB)
João Alberto Souza (PMDB)	4. VAGO
Eunício Oliveira (PMDB)	5. Pedro Simon (PMDB)
Ana Amélia (PP)	6. VAGO
Benedito de Lira (PP)	7. VAGO
Ciro Nogueira (PP)	8. VAGO
Kátia Abreu (PMDB)	9. VAGO
<b>Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)</b>	
Cyro Miranda (PSDB)	1. Cícero Lucena (PSDB) <u>em</u>
Alvaro Dias (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
Paulo Bauer (PSDB)	3. Cássio Cunha Lima (PSDB)
Maria do Carmo Alves (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
José Agripino (DEM)	5. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)</b>	
Armando Monteiro (PTB)	1. Eduardo Amorim (PSC)
Gim (PTB)	2. João Vicente Claudino (PTB)
VAGO	3. Mozarildo Cavalcanti (PTB)
VAGO	4. Antonio Carlos Rodrigues (PR)

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO,  
 CULTURA e ESPORTE  
 PLS Nº 380 DE 2013  
 18. 20 1

---

## PARECER Nº      , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 280, de 2013, dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovão Buarque, que *dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.*

RELATOR: Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão da Comissão de Assuntos Sociais o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, de autoria dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque, que altera três artigos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

A primeira alteração, feita nos incisos I e IV do art. 47, propõe que os recursos do Fundo Social (FS) criado pela Lei nº 12.351, de 2010, sejam empregados na **educação básica** e na **saúde pública infantil**. Atualmente, o comando legal impõe que a aplicação desses recursos seja feita, entre outras áreas, em educação e saúde pública, genericamente.

A segunda modificação proposta é no inciso I do art. 49, para determinar que os bônus de assinatura pelos contratos de partilha de produção sejam integralmente destinados ao FS – as regras em vigor destinam ao FS uma parcela do bônus de valor percentual ou absoluto não especificado.

Finalmente, o parágrafo único do art. 51 é alvo da terceira mudança sugerida, que pretende determinar que, em caso de uso de

recursos do principal do FS nas finalidades previstas no art. 47, nos termos estabelecidos no dispositivo, as áreas de educação básica e saúde pública infantil recebam, de tais recursos utilizados, pelo menos percentual igual à proporção que os aportes dos bônus de assinatura representam no montante total do FS.

Ao justificarem sua proposta, os autores defendem que os recursos obtidos pela exploração do petróleo, um recurso natural finito, devem ser empregados na construção e melhoria do futuro do nosso país. Por isso, argumentam, as crianças e os adolescentes brasileiros devem receber atenção prioritária, por meio de maior investimento na educação básica e na saúde pública infantil.

O PLS recebeu despacho para ser apreciado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e, finalmente, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a quem cabe a decisão terminativa.

Na CI, a iniciativa recebeu voto pela sua aprovação com a Emenda nº 1-CI, a qual busca aperfeiçoar a técnica legislativa das modificações promovidas nos arts. 47, 49 e 51 da Lei nº 12.351, de 2010.

Com relação à nova redação proposta para o parágrafo único do art. 51, a emenda da CI propõe que a alteração sugerida seja incorporada ao texto legal por meio do acréscimo de um novo parágrafo – o § 2º –, mantendo-se a redação original do parágrafo único, que é renumerado como § 1º. Entendeu a CI que, dessa forma, o texto ficaria mais claro.

A CE também decidiu pela aprovação da proposição e da Emenda nº 1-CI, com a Subemenda nº 1-CE, que cuidou de substituir a expressão “educação básica” por “educação básica pública”, constante do inciso I do art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, nos termos do art. 1º do projeto, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI.

## **II – ANÁLISE**

De acordo com o inciso II do artigo 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), é atribuição da Comissão de Assuntos Sociais

---

opinar sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde, temática abrangida pelo projeto em comento, que trata de recursos destinados à saúde pública infantil.

Como a decisão terminativa será dada pela CAE, restringiremos nossa análise ao mérito da proposta nos aspectos relacionados à área da saúde, já que os efeitos do PLS no que concerne à educação já foram analisados pelas comissões que nos antecederam.

A proposta é louvável, na medida em que busca garantir fontes de recursos para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Embora não seja uma fonte contínua ou perene de recursos, os bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos que se encontrem na camada do pré-sal representam valores que podem incrementar o combalido orçamento do SUS.

Dessa forma, o PLS em tela caminha no mesmo sentido de outras iniciativas do Senado Federal que visam a dar solução para o problema do financiamento do sistema público de saúde do Brasil.

É inegável a falta de recursos para o SUS em todas as áreas, seja no setor de saúde infantil, seja na vigilância sanitária ou nas demais áreas de saúde. A comparação dos investimentos nacionais em saúde com os números internacionais evidencia, ainda mais, o quanto o nosso sistema público de saúde é subfinanciado.

No caso da saúde das crianças brasileiras, alvo do PLS em comento, a taxa de mortalidade infantil (TMI), apesar da tendência de queda observada, ainda é alta no País, correspondendo a algo em torno de 15 mortes de crianças com menos de um ano de idade, em mil nascidas vivas. É importante ressaltar que a TMI é um importante sinalizador da situação dos serviços de saúde em geral, pois as crianças são mais sensíveis e dependentes deles. Outro dado que mostra a vulnerabilidade do público infantil é a taxa de mortalidade entre crianças com até 5 anos, que está em torno de 17 óbitos para cada mil nascidos vivos.

É necessário, portanto, investir na saúde das crianças brasileiras, pois só assim poderemos ter melhorias de longo prazo. Algumas ações simples voltadas para a saúde infantil podem surtir efeitos

que, além de garantir um melhor estado de saúde da criança, estender-se-ão por toda a vida do indivíduo.

Devemos apontar, no entanto, que a despeito das boas intenções da iniciativa, a vinculação dos recursos para investimento exclusivo na saúde das crianças contraria princípio de constituição do SUS elencado no inciso VII do art. 7º da Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 –, o qual estatui a *utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática*. Essa determinação é fundamental para que não ocorra o engessamento do orçamento do SUS.

Assim sendo, no que se refere à vinculação de valores ao SUS, julgamos melhor manter as atuais determinações da Lei nº 12.351, de 2010, que destinam recursos do FS a ações de desenvolvimento da saúde pública como um todo, independentemente da faixa etária do público-alvo.

Esperamos, também, que esses novos recursos sejam realmente utilizados como parcela adicional no financiamento da saúde pública. Enfatizamos isso porque há ocasiões em que o governo remaneja para outras áreas os recursos que já são empregados no SUS e os substituem por novas fontes vinculadas de financiamento. Isso aconteceu, por exemplo, com os recursos da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que deveriam ser uma fonte de incremento ao orçamento do SUS.

Por esse motivo, propomos emenda que visa a garantir que os recursos de que trata o PLS sob análise sejam realmente fontes adicionais de financiamento ao SUS.

Por todo o exposto e pelos benefícios que a lei gerada pelo projeto de lei em análise trará, somos favoráveis à sua aprovação.

Com relação às emendas apresentadas pela CI e CE, julgamos que elas são pertinentes, embora, a nosso ver, a redação proposta para o § 2º do art. 51 pela Emenda nº 1-CI altere o teor da proposta originalmente formulada. Com efeito, de acordo com o texto dessa emenda, as áreas de educação básica e saúde pública infantil passariam a receber do FS pelo menos os valores dos bônus de assinatura aportados a esse fundo.

Ademais, a redação da ementa do projeto não está adequada ao seu conteúdo, pelo que apresentamos emenda com o objetivo de promover a necessária adequação.

### III – VOTO

Pelos argumentos expostos, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, da Emenda nº 1-CI e da Subemenda nº 1-CE, com as seguintes emendas e subemendas:

#### **EMENDA Nº 2 – CAS** (Ao PLS nº 280, de 2013)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, a seguinte redação:

*Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências, para dispor sobre a aplicação dos recursos do Fundo Social nas áreas de educação básica e de saúde pública; sobre a destinação integral dos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção para o Fundo Social; e sobre a aplicação de recursos do principal do Fundo Social nas áreas de educação básica e de saúde pública.*

#### **SUBEMENDA Nº 2 – CAS** (À Emenda nº 1-CI)

Acrescente-se o termo “pública” após a expressão “educação básica” no § 2º do art. 51 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos

termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI.

**SUBEMENDA Nº 3 – CAS**

(À Emenda nº 1-CI)

Suprima-se o termo “infantil” após a expressão “saúde pública” no inciso IV do art. 47 e no § 2º do art. 51 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI.

**SUBEMENDA Nº 4 – CAS**

(À Emenda nº 1-CI)

Acrescente-se ao art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com a redação dada pela Emenda nº 1-CI, o seguinte § 4º:

“Art. 47. ....

.....  
§ 4º Os recursos provenientes do FS não poderão ser computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.”(NR)

Sala da Comissão, 16 de julho de 2014

Senador Waldemir Moka, Presidente

Senador Rodrigo Rollemberg, Relator



**SENADO FEDERAL**  
**Comissão de Assuntos Sociais - CAS**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 280, de 2013**

ASSINAM O PARECER, NA 30ª REUNIÃO, DE 16/07/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** SEN. WALDEMIR MOKA

**RELATOR:** SEN. RODRIGO ROLLEMBERG

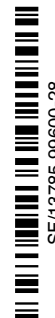
<b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)</b>	
Paulo Paim (PT) <u>[assinatura]</u>	1. Eduardo Suplicy (PT) <u>[assinatura]</u>
Angela Portela (PT)	2. Marta Suplicy (PT)
Humberto Costa (PT) <u>[assinatura]</u>	3. José Pimentel (PT)
Ana Rita (PT) <u>[assinatura]</u>	4. Wellington Dias (PT)
João Durval (PDT)	5. Lindbergh Farias (PT)
Rodrigo Rollemberg (PSB) <u>RELATOR</u>	6. Cristovam Buarque (PDT)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	7. Lídice da Mata (PSB) <u>[assinatura]</u>
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>	
Waldemir Moka (PMDB) <u>PRESIDENTE</u>	1. VAGO
Roberto Requião (PMDB)	2. VAGO
Casildo Maldaner (PMDB) <u>[assinatura]</u>	3. Eduardo Braga (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
João Alberto Souza (PMDB)	5. Romero Jucá (PMDB)
Ana Amélia (PP) <u>[assinatura]</u>	6. Benedito de Lira (PP)
Paulo Davim (PV)	7. Sérgio Petecão (PSD)
<b>Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM, SD)</b>	
Cícero Lucena (PSDB)	1. Aécio Neves (PSDB)
Lúcia Vânia (PSDB)	2. Cyro Miranda (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Paulo Bauer (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	4. Maria do Carmo Alves (DEM)
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)</b>	
Mozarildo Cavalcanti (PTB) <u>[assinatura]</u>	1. Armando Monteiro (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	2. João Vicente Claudino (PTB)
Gim (PTB)	3. VAGO

## 2ª PARTE - DELIBERATIVA

6

**PARECER N°      , DE 2013**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 190, de 2011, que *acrescenta Parágrafo Único ao Art. 4º da Lei 9.126, de 10 de novembro de 1995, para determinar que ao saldo não desembolsado do BNDES seja dado o mesmo tratamento dos saldos dos recursos dos Fundos Constitucionais.*



RELATOR: Senador JOSÉ PIMENTEL

**I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão, para análise e deliberação em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado nº 190, de 2011, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que propõe alterar a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, para determinar que os recursos não desembolsados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) sejam remunerados à taxa extramercado, divulgada pelo Banco Central do Brasil.

O projeto é composto de apenas dois artigos. O art. 1º acrescenta parágrafo único ao art. 4º da Lei nº 9.126, de 1995, para inserir comando relativo à remuneração das disponibilidades do BNDES, e o art. 2º contém a cláusula de vigência, coincidente com a data de publicação da Lei.

Na justificção do projeto, o autor argumenta que o BNDES tem recebido vultosos empréstimos do Tesouro Nacional, em operações com custo equivalente à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), e que, enquanto os recursos assim obtidos não são desembolsados pelo Banco, ficam aplicados em títulos federais. Com esse títulos rendem taxas superiores à TJLP, essa operação, meramente financeira, rende ao Banco um lucro equivalente à aplicação da

diferença entre as duas taxas ao saldo mantido em caixa, e, ao Tesouro Nacional, um prejuízo de igual montante.

Com isso, cria-se uma distorção no sistema, pois o BNDES passa a auferir lucro pela mera aplicação financeira de suas disponibilidades, sem que essa remuneração esteja relacionada à sua contribuição ao financiamento da atividade produtiva e ao desenvolvimento econômico do País.

Além disso, o autor argumenta que essa distorção se propaga para os indicadores de resultado e endividamento da União. O problema reside no fato de que o custo financeiro da dívida pública não é captado pelo resultado primário, ao contrário do dividendo pago pelo BNDES à União. Assim, quando o Tesouro Nacional emite títulos para emprestar ao Banco, isso não afeta o resultado primário; mas, quando o BNDES adquire títulos federais com recursos do Tesouro, auferir lucro devido ao diferencial de taxas e paga dividendos, o resultado primário é inflacionado artificialmente.

Do ponto de vista do endividamento público, o superávit primário resultante dessas operações não implica uma redução dos indicadores, mas, pelo contrário, uma gradual elevação. Isso porque as operações com o BNDES forçam a emissão de mais títulos públicos, cujo custo financeiro é aproximadamente igual à Selic, e a União recebe, em contrapartida, créditos junto ao BNDES, remunerados a uma taxa inferior. Essa diferença de taxas, prejudicial ao Tesouro, tende a elevar a dívida da União ao longo dos anos.

O propósito do PLS nº 190, de 2011, é, segundo o autor, remover as distorções que essa diferença de remuneração implica, para resguardar a precisão dos indicadores fiscais que atualmente orientam a política fiscal brasileira.

A proposição foi apresentada em 26 de abril de 2011. Lida em Plenário, foi encaminhada à Comissão de Assuntos Econômicos para decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

A competência da União para legislar sobre política de crédito está prevista no inciso VII do art. 22 da Constituição Federal. Ao Congresso Nacional cabe, nos termos do art. 48 da Lei Maior, dispor de todas as matérias



de competência da União incluindo, nos termos do seu inciso XIII, matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.

Não há vício de injuridicidade na proposição, que apenas determina ao BNDES que aplique suas disponibilidades em conformidade com critérios estabelecidos em Lei. A técnica legislativa empregada está de acordo com as normas da Lei Complementar nº 95, de 1998, e a iniciativa parlamentar não viola as hipóteses de reserva ao Poder Executivo, listadas no art. 84 da Constituição.

No mérito, a proposição está em conformidade com o compromisso assumido pelo atual Governo, de respeitar as metas fiscais, garantir o equilíbrio fiscal de longo prazo do setor público e tratar com transparência os assuntos relativos às contas públicas. Além disso, a proposição reequilibra a matriz de incentivos, ao desestimular a retenção de caixa ocioso pelo BNDES com o propósito de auferir lucros destituídos de significado econômico. Finalmente, o projeto coloca a política financeira relativa aos recursos públicos recebidos pelo BNDES em linha com a prática adotada para o resto dos fundos públicos de financiamento ao investimento, sem que, com isso, seja prejudicada a política de crédito do BNDES. Em suma, a proposição não cria obstáculos ao financiamento, pelo Banco, do desenvolvimento do País, mas, pelo contrário, incentiva o financiamento produtivo.

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 190, de 2011.

Sala da Comissão,                      de outubro de 2013.

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 190, DE 2011

Acrescenta Parágrafo Único ao Art. 4º da Lei 9.126, de 10 de novembro de 1995, para determinar que ao saldo não desembolsado do BNDES seja dado o mesmo tratamento dos saldos dos recursos dos Fundos Constitucionais.

Art. 1º Acrescente-se Parágrafo Único ao artigo 4º da Lei 9.126, de 10 de novembro de 1995.

“Art. 4º.....

Parágrafo Único. Os recursos não desembolsados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES devem ser remunerados obedecendo a mesma regra de que trata o caput deste artigo” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICATIVA

Em 2010, o lucro líquido do BNDES foi de R\$ 9,9 bilhões, com crescimento de 47% em relação ao lucro observado no ano de 2009, que foi de R\$ 6,7 bilhões. Desde o final de 2008, o governo federal vem emprestando recursos ao BNDES por meio de novas emissões do Tesouro Nacional, que aumentam a dívida pública. Os empréstimos do

2

Tesouro Nacional para bancos públicos passaram de R\$ 9,6 bilhões, em 2006, para R\$ 315 bilhões, em 2011, representando um aumento de **3.281%**.

Esse não é o meio sustentável de fortalecimento do BNDES, uma vez esses empréstimos têm como contrapartida aumento da dívida bruta maior e mais cara do que o retorno que o Tesouro recebe e, assim, essas operações tem um impacto fiscal pelo diferencial de juros entre SELIC e TJLP, que impacta no crescimento da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

Essa operação ao BNDES, ponto de vista econômico não faz o mínimo sentido: o Tesouro Nacional repassa recursos em títulos públicos para o BNDES, remunerados pela TJLP, e permite que o Banco faça empréstimos cobrando dos tomadores a taxa SELIC e deixar que o banco fique usufruindo de um rendimento maior (SELIC) que a correção de sua dívida pela TJLP antes desses recursos serem efetivamente emprestados.

Isso tem aumentado artificialmente o lucro do BNDES, resultado da falta de transparência do Governo Federal no uso dos recursos públicos.

É possível que o aumento do lucro do BNDES por meio dessas operações seja induzido pelo Tesouro para transformar um aumento de sua dívida em maior lucro para o banco, que aumentaria o pagamento de dividendos ao Tesouro. O lucro do BNDES em 2007 (R\$ 7,3 bilhões) foi maior do que em 2009 (R\$ 6,7 bilhões), entretanto, em 2007, o pagamento dos dividendos foi de R\$ 0,9 bilhão contra R\$ 14,45 bilhões em 2009. Como o banco precisa de *funding* para novos empréstimos, o correto seria reter o pagamento de dividendos.

No entanto, o Tesouro demanda transferências crescentes do BNDES para gerar receita primária, mesmo que, em seguida, sejam necessárias novas emissões para empréstimos ao banco.

Essa operação, de criar receita primária por meio de dívida, constitui-se uma verdadeira contabilidade criativa: (1) o Tesouro aumenta a dívida; (2) empresta ao BNDES; (3) o Tesouro aumenta a receita primária; (4) o BNDES necessita de novos aportes; (5) O BNDES aplica os recursos no mercado financeiro; (6) O BNDES aumenta seu lucro; (7) O BNDES distribui lucro para seus funcionários. (8) o Tesouro recebe mais dividendos do BNDES.

Essa ciranda financeira é um fenômeno novo na história recente do BNDES, que cada vez mais se transforma em um braço de atuação do seu agente controlador, o Tesouro Nacional, com baixa transparência fiscal que tanto caracterizaram a relação entre bancos estaduais e seus controladores.

Que o BNDES é cada vez mais um braço de atuação do Tesouro Nacional não resta dúvida, como se observa pela crescente importância do Tesouro no passivo total do banco, que passou de uma média de 10% de 2001 a 2007 para 51,4% em 2010.

3

Os dados expostos lançam dúvidas sobre o que parecia ser um excepcional resultado do BNDES em 2010. O lucro do Banco foi fortemente influenciado por suas aplicações em títulos públicos.

Assim, para evitar que o BNDES se aproprie do diferencial de juros, é que sugiro que se submeta as mesmas regras de remuneração dos saldos não aplicados dos bancos operadores dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

O BNDES é um banco importante para o Brasil e para o financiamento da atividade produtiva. Assim, espera-se que a maior parte de seu lucro decorra de sua atividade fim que é o fomentar o setor produtivo do País.

Não foi para realizar aplicações típicas de um Fundo de Investimento privado, que a sociedade brasileira autorizou repasses do Tesouro Nacional ao BNDES.

Sala das Sessões, 26 de abril de 2011

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

4

*LEGISLAÇÃO CITADA***LEI Nº 9.126, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1995.**

Dispõe sobre a aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP sobre empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos Fundos de Investimentos do Nordeste e da Amazônia e do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo, e com recursos das Operações Oficiais de Crédito, altera dispositivos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências.

.....

Art. 4º Os saldos diários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, do FINOR, do FINAM e do FUNRES, bem como dos recursos depositados na forma do art. 19 da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, enquanto não desembolsados pelos bancos administradores e operadores, serão remunerados com base na taxa extra-mercado divulgada pelo Banco Central do Brasil.

*(À Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, em 27/04/2011.

## **2ª PARTE - DELIBERATIVA**

**7**

**PARECER Nº DE 2015**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 276 de 2007, do Senador Valdir Raupp, que *acrescenta dispositivos à Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para permitir ao titular de benefício do Instituto Nacional do Seguro Social solicitar o bloqueio de seu registro, para impedir descontos decorrentes de operação de crédito consignado.*



RELATOR: Senador **DOUGLAS CINTRA**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 276 de 2007, do Senador Valdir Raupp, que modifica o art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, conhecida como Lei do Empréstimo Consignado, para permitir que os titulares de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) promovam o bloqueio, a qualquer tempo, da realização de descontos referentes a empréstimos com consignação em folha de pagamento. Ficam ressalvados os descontos já autorizados, referentes a empréstimos anteriormente contratados.

Em sua justificção, o autor registra a ocorrência frequente da utilização fraudulenta de registros de titulares de benefícios previdenciários para a obtenção de empréstimos e financiamentos em instituições financeiras. Diante disso, o projeto cria um mecanismo, de fácil utilização, para prevenção à criminalidade, permitindo que os beneficiários da Previdência, surpreendidos por descontos indevidos, ou temerosos de que isso venha a ocorrer, possam bloquear novas operações do gênero.

A proposição, após tramitar em conjunto com outras matérias, foi arquivada, mas retomou sua tramitação com a aprovação do Requerimento nº 121 de 2015, do Senador Valdir Raupp. A matéria já foi examinada pela

Comissão de Assuntos Sociais (CAS), onde recebeu parecer pela aprovação. Não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos I e III do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE emitir parecer de mérito sobre os aspectos econômico e financeiro da matéria e sobre política de crédito. Como a decisão é terminativa, esta Comissão deve se manifestar também sobre os aspectos formais de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa do projeto.

Não há óbices quanto à **constitucionalidade** da matéria, pois, nos termos do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre política de crédito. Ademais, o assunto não figura entre as competências privativas do Presidente da República, previstas no § 1º do art. 61 da Carta Magna.

A proposição tampouco ofende a **juridicidade**, pois possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente. Além disso, em respeito à organicidade do sistema jurídico, altera lei já existente sobre a matéria de que trata.

No tocante à **regimentalidade**, a proposição está escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificção escrita e transcrição das disposições de lei invocadas em seu texto, tudo em conformidade com os arts. 236 a 239 do RISF, além de ter sido distribuída à Comissão competente, conforme citado.

Quanto à **técnica legislativa**, a redação da proposição observa os preceitos 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.

No **mérito**, concordamos com a alteração proposta, por permitir que o aposentado pelo RGPS solicite o bloqueio de descontos em folha relativos aos pagamentos de novos empréstimos, com a ressalva explícita em relação aos descontos resultantes de empréstimos contraídos anteriormente. O objetivo claro é evitar o uso indevido do nome do aposentado para a obtenção



de empréstimos não autorizados e manter os descontos em folha autorizados de forma regular.

Sobre o tema, cabe lembrar que a possibilidade de bloqueio de novos descontos em folha de pagamento já é prevista para os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, em razão da recente alteração do art. 1º da Lei nº 10.820, de 2003, promovida pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015.

Dessa forma, entendemos que a iniciativa em análise é meritória, e que, além disso, pode ser aperfeiçoada, inicialmente, adotando-se redação semelhante à da citada alteração feita pela Lei nº 13.097, de 2015. Ademais, a regra pode ter seu alcance ampliado para abranger também os descontos em folha de servidores públicos.

Além disso, com o objetivo de contribuir para o combate às fraudes em operações de empréstimos consignados, é importante regulamentar algumas questões envolvendo a reserva de margem de operações de empréstimos contestadas judicial ou extrajudicialmente, para impedir que fraudes sejam cometidas para ampliar o limite da margem consignável.

A proposta é que, caso um desconto seja questionado pelo mutuário, ele possa ser suspenso, porém com a preservação da margem consignável, a qual não poderá ser utilizada para a contratação de novo empréstimo até a decisão final do processo.

Atualmente, quando o desconto deixa de ocorrer devido à contestação judicial ou extrajudicial, a margem consignável é liberada e o devedor consegue tomar novo empréstimo, podendo com isso ficar sem margem para pagar o empréstimo contestado, se ao final exigido. Esse tipo de ocorrência desestimula a oferta do crédito consignado no país, trazendo prejuízo aos consumidores, uma vez que se trata de uma das linhas de crédito para pessoas físicas com menor custo para o tomador.

Por fim, apresentamos emenda para adequar a ementa do projeto às modificações elencadas.

### III – VOTO



SF/15901.97311-72

Ante o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 276 de 2007, com as emendas a seguir.

**EMENDA Nº – CAE**

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 276 de 2007 a seguinte redação:

Altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para dispor sobre a solicitação do mutuário de bloqueio de novos descontos consignados e a suspensão dos descontos questionados pelo mutuário.

**EMENDA Nº – CAE**

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 276 de 2007 a seguinte redação:

**Art. 1º** Os arts. 1º e 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**.....

.....

§ 5º O empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou operação de arrendamento mercantil com desconto em folha de pagamento que tenha sua contratação ou quaisquer de seus aspectos questionados pelo empregado, administrativa ou judicialmente, poderá ter o desconto de suas parcelas suspenso, sendo preservada a respectiva margem referente à prestação já consignada.

§ 6º O limite de consignação comprometido em razão da contratação questionada mencionada no § 5º não poderá ser utilizado para consignação de outro empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou operação de arrendamento mercantil até que seja proferida decisão administrativa ou judicial definitiva acerca do questionamento.” (NR)

“**Art. 6º**.....

.....

§ 7º Os titulares dos benefícios de que trata o *caput* poderão solicitar ao INSS o bloqueio, a qualquer tempo, de novos descontos.

§ 8º O disposto no § 7º não se aplica aos descontos autorizados em data anterior à da solicitação do bloqueio.



§ 9º O empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou operação de arrendamento mercantil com desconto em folha de pagamento que tenha sua contratação ou quaisquer de seus aspectos questionados pelos titulares dos benefícios de que trata o *caput*, administrativa ou judicialmente, poderá ter o desconto de suas parcelas suspenso, sendo preservada a respectiva margem referente à prestação já consignada.

§ 10. O limite de consignação comprometido em razão da contratação questionada mencionada no § 9º não poderá ser utilizado para consignação de outro empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou operação de arrendamento mercantil até que seja proferida decisão administrativa ou judicial definitiva acerca do questionamento.” (NR)

### EMENDA Nº – CAE

Acrescentem-se os seguintes artigos 2º e 3º ao Projeto de Lei do Senado nº 276 de 2007, renumerando-se o atual art. 2º para art. 4º:

**Art. 2º** O art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 115.** .....

§ 3º Na hipótese do inciso VI do *caput*, o empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou operação de arrendamento mercantil com desconto em folha de pagamento que tenha sua contratação ou quaisquer de seus aspectos questionados pelos titulares dos benefícios, administrativa ou judicialmente, poderá ter o desconto de suas parcelas suspenso, sendo preservada a respectiva margem referente à prestação já consignada.

§ 4º O limite de consignação comprometido em razão da contratação questionada mencionada no § 3º não poderá ser utilizado para consignação de outro empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou operação de arrendamento mercantil até que seja proferida decisão administrativa ou judicial definitiva acerca do questionamento.” (NR)

**Art. 3º** O art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 45.** .....

§ 3º O servidor poderá solicitar à Administração o bloqueio, a qualquer tempo, de novos descontos.

§ 4º O disposto no § 3º não se aplica aos descontos autorizados em data anterior à da solicitação do bloqueio.



§ 5º O empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou operação de arrendamento mercantil com desconto em folha de pagamento que tenha sua contratação ou quaisquer de seus aspectos questionados pelo servidor, administrativa ou judicialmente, poderá ter o desconto de suas parcelas suspenso, sendo preservada a respectiva margem referente à prestação já consignada.

§ 6º O limite de consignação comprometido em razão da contratação questionada mencionada no § 5º não poderá ser utilizado para consignação de outro empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou operação de arrendamento mercantil até que seja proferida decisão administrativa ou judicial definitiva acerca do questionamento.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15901.97311-72



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 276, DE 2007

Acrescenta dispositivos à Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para permitir ao titular de benefício do Instituto Nacional do Seguro Social solicitar o bloqueio de seu registro, para impedir descontos decorrentes de operação de crédito consignado.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

“Art. 6º.....  
.....

§ 7º Os titulares dos benefícios arrolados no *caput* poderão solicitar ao INSS que bloqueie, a qualquer tempo, a realização de descontos referentes a novos empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil.

§ 8º O disposto no § 7º deste artigo não se aplica aos descontos já autorizados, referentes a contratos aperfeiçoados anteriormente à solicitação de bloqueio. (NR)”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A regulamentação dos descontos em folha de pagamento e de benefícios para pagamento de empréstimos, operações de arrendamento mercantil e financiamentos é, sem sombra de dúvida, uma medida extremamente benéfica, pois, ao aliviar a incerteza sobre a capacidade do tomador de honrar seus empréstimos, permite reduzir o *spread* bancário referente à provisão para devedores duvidosos.

Ainda que meritória, contudo, a legislação merece ser aperfeiçoada, em face das condições factuais que emergem após sua entrada em vigor. No caso, refiro-me à sombra da criminalidade, sempre à espreita de novas oportunidades de lucro ilícito.

A imprensa vem veiculando a ocorrência freqüente de utilização fraudulenta do registro de titulares de benefícios previdenciários para a tomada de empréstimos junto a instituições financeiras ou para a obtenção de financiamentos. Criminosos se valem desses dados para lesar tanto o beneficiário, que nada sabe a respeito do contrato feito em seu nome, quanto a instituição financeira, que acredita estar realizando negócio perfeitamente lícito.

Por essa razão e por acreditar que uma das funções do Parlamento é a de discernir os problemas que afligem a sociedade e lhes propor soluções, venho apresentar esta proposição, que permite ao beneficiário solicitar o bloqueio de seu cadastro junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de forma a impedir a utilização de seu nome para a prática de fraude.

O projeto contempla, também, a hipótese de recepção de contrato válido anterior, obstando apenas os descontos a partir da solicitação. Dessa forma, ficam resguardados os direitos do credor legítimo, dificultando-se, apenas, a ação dos criminosos.

A proposição, se aprovada, cria um mecanismo de prevenção à criminalidade, de manejo muito mais simples e adequado que a situação atual, na qual o beneficiário surpreendido pelo desconto tem como única opção a de buscar o cancelamento da autorização, com a declaração de inexistência do ato jurídico e a devolução dos valores porventura retidos, hipótese, no mínimo, bem mais trabalhosa.

O presente projeto sana essa lacuna legal e amplia a segurança jurídica de beneficiários e instituições jurídicas, razão pela qual solicito, aos meus Pares, apoio para sua aprovação.

Sala das Sessões, 24 de maio de 2007

  
Senador VALDIR RAUPP

#### LEGISLAÇÃO CITADA

##### LEI Nº 10.820, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2003.

Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.

-----

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS a proceder aos descontos referidos no art. 1º desta Lei, bem como autorizar, de forma irrevogável e irretroatável, que a instituição financeira na qual recebam seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS. (Redação dada pela Lei nº 10.953, de 2004)

§ 1º Para os fins do **caput**, fica o INSS autorizado a dispor, em ato próprio, sobre:

- I - as formalidades para habilitação das instituições e sociedades referidas no art. 1º;
- II - os benefícios elegíveis, em função de sua natureza e forma de pagamento;
- III - as rotinas a serem observadas para a prestação aos titulares de benefícios em manutenção e às instituições consignatárias das informações necessárias à consecução do disposto nesta Lei;
- IV - os prazos para o início dos descontos autorizados e para o repasse das prestações às instituições consignatárias;

V - o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações; e

VI - as demais normas que se fizerem necessárias.

§ 2º Em qualquer circunstância, a responsabilidade do INSS em relação às operações referidas no **caput** deste artigo restringe-se à: (Redação dada pela Lei nº 10.953, de 2004)

I - retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e repasse à instituição consignatária nas operações de desconto, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado; e

II - manutenção dos pagamentos do titular do benefício na mesma instituição financeira enquanto houver saldo devedor nas operações em que for autorizada a retenção, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado.

§ 3º É vedado ao titular de benefício que realizar qualquer das operações referidas nesta Lei solicitar a alteração da instituição financeira pagadora, enquanto houver saldo devedor em amortização. (Redação dada pela Lei nº 10.953, de 2004)

§ 4º É facultada a transferência da consignação do empréstimo, financiamento ou arrendamento firmado pelo empregado na vigência do seu contrato de trabalho quando de sua aposentadoria, observadas as condições estabelecidas nesta Lei.

§ 5º Os descontos e as retenções mencionados no **caput** deste artigo não poderão ultrapassar o limite de 30% (trinta por cento) do valor dos benefícios. (Incluído pela Lei nº 10.953, de 2004)

§ 6º A instituição financeira que proceder à retenção de valor superior ao limite estabelecido no § 5º deste artigo perderá todas as garantias que lhe são conferidas por esta Lei. (Incluído pela Lei nº 10.953, de 2004)

---

*(Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no Diário do Senado Federal, de 25/05/2007

## PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS (CAS), sobre o Projeto de Lei do Senado n° 276, de 2007, que “acrescenta dispositivos à Lei n° 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para permitir ao titular de benefício do Instituto Nacional do Seguro Social solicitar o bloqueio de seu registro, para impedir descontos decorrentes de operação de crédito consignado”.

**RELATOR:** Senador **DÁRIO BERGER**

### I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para deliberação, nos termos do art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o PLS n° 276, de 2007, do Senador Valdir Raupp, que acrescenta §§ 7° e 8° ao art. 6° da Lei n° 10.820, de 2003.

A ideia é permitir que os titulares de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) promovam o bloqueio, a qualquer tempo, da realização de descontos referentes a empréstimos com consignação em folha de pagamento. Ficam ressalvados os descontos já autorizados, referentes a empréstimos anteriormente contratados.

Em sua justificção, o autor registra a ocorrência frequente da “utilização fraudulenta do registro de titulares de benefícios previdenciários para a tomada de empréstimos junto a instituições financeiras ou para a obtenção de financiamentos”.

Trata-se de criar um mecanismo, de fácil utilização, como prevenção à criminalidade, para que os beneficiários da Previdência, surpreendidos por descontos indevidos ou temerosos de que isso possa ocorrer, possam bloquear novas operações.

A proposição, após tramitar em conjunto com outras matérias, foi arquivada. Retomou a sua tramitação com a aprovação do Requerimento n° 121, de 2015, do Senador Valdir Raupp.

É examinada nesta CAS e terá posterior deliberação terminativa da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

## II – ANÁLISE

Compete à CAS, nos termos do art. 100, inciso I, do RISF, opinar sobre proposições que digam respeito à seguridade social e previdência social. Embora a decisão terminativa seja de competência da CAE, opinamos, também, sobre os seus aspectos constitucionais, jurídicos e regimentais vinculados ao tema.

Entendemos que não há impedimentos constitucionais à regular tramitação do projeto em análise, pois o art. 48 da Constituição Federal (CF), estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Quanto à juridicidade e técnica legislativa, adota-se a espécie normativa adequada, ou seja, projeto de lei ordinária, tendo em vista que inexistente exigência de norma de hierarquia superior.

Portanto, na nossa visão, o projeto em análise não apresenta óbices de natureza constitucional, jurídica ou regulamentar.

O art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, estabelece que os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social - RGPS poderão autorizar o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS a proceder aos descontos de empréstimos consignados.

Os mesmos beneficiários da previdência podem autorizar, de forma irrevogável e irretroatável, que a instituição financeira na qual recebem seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato.

Quanto ao mérito do PLS nº 276, de 2007, acreditamos que os inúmeros casos de fraude contra aposentados e pensionistas sob a forma de falsos empréstimos consignados, em folha de pagamento, justificam a criação de mecanismo de bloqueio ou suspensão de descontos.

Em princípio, seria desnecessária a existência de uma norma legal desta natureza. Para não sofrer descontos na folha, bastaria que o beneficiário da Previdência Social não contraísse empréstimos consignados junto às entidades financeiras. Ou, então, que o aposentado ou pensionista protocolasse um pedido, junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vedando a prática. Isso não assegura, no entanto, que não ocorram novos tipos de fraudes para desbloqueio de descontos.

O problema é que, na prática, a concorrência entre os bancos acabou gerando excessiva informalidade na concessão desses créditos, tanto que passaram a ocorrer fraudes, com a utilização indevida de nomes e documentos de aposentados e pensionistas que, na grande maioria, possuem pouco discernimento e podem ser enganados por vigaristas e falsários. Muitos, inclusive, podem estar doentes e sem um controle direto sobre sua movimentação bancária.

Em face dessas fraudes é que a proposta prevê a possibilidade de bloqueio de descontos referentes a novos empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil. De qualquer forma, essa prerrogativa também poderia ser concedida administrativamente.

O grande mérito da proposição em análise, entretanto, é alertar para a existência do problema, esclarecer a população e induzir as entidades bancárias e os entes administrativos a adotar as cautelas devidas, fazendo uma identificação segura do solicitante da consignação.

Assim, opinamos pela aprovação da matéria, pois sabemos que a estrutura gigantesca da Previdência Social não consegue evitar totalmente as fraudes na concessão dos benefícios, que são minuciosamente analisados, que dirá controlar com eficácia milhões de pedidos de consignação.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2007.

Sala da Comissão, 05 de agosto de 2015.

Senador EDISON LOBÃO, Presidente

Senador DÁRIO BERGER, Relator

## **2ª PARTE - DELIBERATIVA**

**8**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

## PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 463, de 2015, do Senador Lasier Martins, que *altera a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, para estender o prazo para o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional, relativos ao PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público*; e o PLS nº 519, de 2015, do Senador Paulo Paim, que *altera a redação do art. 12 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, que dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.715, de 25 de novembro de 1998, 11.828, de 20 de novembro de 2008, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.222, de 9 de maio de 2001, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.110, de 25 de abril de 2005, 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 9.514, de 20 de novembro de 1997; e revoga dispositivo da Lei no 12.703, de 7 de agosto de 2012, para ampliar o prazo dos débitos relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP passíveis de parcelamento.*

RELATOR: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

### I – RELATÓRIO

Vêm ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 463, de 2015, e nº 519, de 2015, cujas ementas reproduzimos acima.



SF/15616.59687-55



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL**

Os projetos de lei em comento têm redação praticamente idêntica, com exceção das ementas, do enunciado dos seus arts. 1<sup>os</sup> e do texto das respectivas justificações.

Não obstante essas diferenças periféricas, ambos os projetos tratam de abrir novamente o prazo de adesão ao parcelamento dos débitos relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) de que trata o art. 12 da Lei nº 12.810, de 2013, e de estendê-lo aos débitos vencidos até 30 de junho de 2015. Para tanto, trazem a mesma proposta de nova redação para o referido artigo.

Além do novo prazo, as duas proposições permitem que os débitos cujos fatos geradores tenham ocorrido até a mesma data, que forem apurados posteriormente, possam ser incorporados ao parcelamento, garantindo a inclusão e formalização de novos débitos até o último dia útil do terceiro mês subsequente ao da publicação da lei que deles se originar.

Por fim, os dois projetos estabelecem que a inclusão de novos débitos a parcelamento já vigente ensejará o recálculo das prestações mensais pelo número de parcelas restantes do parcelamento anterior, conforme o novo prazo.

O art. 2º dos dois projetos estabelece que a lei deles resultante entrará em vigor na data da publicação.

Os autores justificam suas iniciativas com base no argumento de que as finanças de estados e municípios encontram-se particularmente fragilizadas pela crise econômica pela qual passa o País, sem que tenham prosperado quaisquer medidas efetivas para restaurar o equilíbrio das contas públicas dos entes federados.

Lembram ainda que muitos dos débitos junto ao PASEP têm origem em entendimentos divergentes sobre o cálculo de tributos, que embora pagos de boa-fé, acabaram não sendo aceitos pela Receita Federal.

Como consequência, tal endividamento acabou se avolumando, inclusive impedindo os entes subnacionais de terem acesso a transferências,



SF/15616.59687-55



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL**

empréstimos e avais importantes para manter a saúde financeira de suas administrações.

De fato, consta que somente o Rio Grande do Sul, cuja situação fiscal é reconhecidamente crítica, deve R\$ 388,7 milhões relativos ao PASEP, incluindo multas e juros.

Em 9 de julho, o PLS nº 463, de 2015, foi distribuído à CAE, em decisão terminativa e, encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Em 10 de agosto, o PLS nº 519, de 2015, também foi encaminhado à CAE, em decisão terminativa, tampouco tendo recebido emendas no prazo regimental.

No dia 16 de setembro, a Mesa do Senado aprovou o Requerimento nº 1056, de 2015, de minha autoria, para a tramitação conjunta dos Projetos de Lei do Senado nº 519, de 2015, e nº 463, de 2015, por versarem sobre matérias análogas.

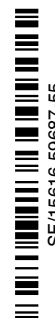
Em 24 de setembro último, fui designado relator da matéria.

## **II – ANÁLISE**

Por se tratar de decisão terminativa, compete à Comissão analisar a matéria quanto à juridicidade, constitucionalidade, técnica legislativa e também quanto ao mérito, nos termos dos arts. 91, 92, 97 e 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Desde já, importa apontar que não se vislumbra óbice jurídico ou constitucional à tramitação dos referidos projetos de lei.

Compete privativamente à União legislar sobre sistemas de poupança, a teor do art. 22, XIX, da Constituição Federal (CF), e, concomitantemente com Estados e Distrito Federal, direito tributário, financeiro e econômico, conforme o art. 24, I, da Carta Magna.



SF/15616.59687-55



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL**

Ademais, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias de competência da União, especialmente sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas, segundo dispõe o art. 48, I, da CF.

Quanto à técnica legislativa, ambos os projetos encontram-se em acordo com o que preconiza a Lei Complementar (LCP) nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Passemos à análise do mérito.

O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público foi instituído pela LCP nº 8, de 3 de dezembro de 1970, com o objetivo de arrecadar recursos das administrações públicas federal, estadual, distrital e municipal, para distribuição aos servidores públicos ativos, na forma de depósitos em contas bancárias individualizadas. Àquela altura, a participação dos estados e municípios era facultativa, a depender de lei específica de competência do respectivo ente, nos termos do art. 8º referida lei complementar.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (art. 239), os recursos arrecadados passaram a financiar o seguro-desemprego e o abono anual a trabalhadores com remuneração mensal de até dois salários mínimos, o que desestimulou estados e municípios a permanecerem vinculados ao programa, uma vez que seus servidores deixaram de usufruir do benefício da adesão.

Ato contínuo, diversos entes passaram a editar legislação no sentido de se excluírem da obrigação de contribuir para o PASEP. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), em diversas oportunidades, consolidou o entendimento de que o programa, entre outros aspectos, tem caráter tributário, e que é obrigatório o pagamento pelos entes federados.

O fato é que, no intervalo de tempo até que tal entendimento fosse fixado, estados e municípios deixaram de contribuir para o PASEP, em meio a grande controvérsia jurídica e ocasionando um acúmulo de saldos devedores em relação a esse tributo.



SF/15616.59687-55



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL**

Cabe lembrar que, uma vez que não fosse suspensa a exigibilidade das contribuições, haveria inscrição dos devedores no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN), impossibilidade de obtenção de certidão negativa relativa à prova da regularidade fiscal, impedimento de se firmar convênios e inviabilização de financiamentos mediante operações de crédito, além de sujeição à retenção das quotas nos respectivos Fundos de Participação.

A relevância da matéria deu ensejo a diversas iniciativas legislativas que buscaram solução para a quitação das referidas dívidas.

Assim, em maio de 2002, foi editada a Medida Provisória (MPV) nº 38, dispondo sobre o parcelamento de débitos tributários dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive instituindo regime especial de parcelamento da contribuição para o PASEP, que, todavia, perdeu eficácia, mediante ato declaratório do Presidente do Congresso Nacional, decorrido seu prazo de vigência sem conversão em lei.

Posteriormente, foi editada a MPV nº 107, de 10 de fevereiro de 2003, convertida na Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003, que instituiu o parcelamento dos referidos débitos com vencimento até 31 de dezembro de 2002 e opção pelo parcelamento até 31 de dezembro de 2003.

Em 24 de junho de 2008 (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 446.536 Paraná, interposto pelo Município de Medianeira), o Supremo Tribunal Federal decidiu, nos termos do voto do Ministro Eros Grau e de outros precedentes, pela *exigibilidade da contribuição pelas unidades da federação, pois a Constituição de 1988 retirou o caráter facultativo, bem assim a necessidade de legislação específica, para a adesão dos entes estatais ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público*.

No dia 10 de fevereiro de 2009, o Poder Executivo editou a MPV nº 457, convertida na Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009, permitindo o parcelamento de débitos de responsabilidade dos municípios, suas autarquias e fundações, junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nas seguintes condições especiais: em até duzentas e quarenta parcelas mensais, para as contribuições sociais à seguridade social relativas



SF715616.59687-55



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL**

ao empregador e, em até sessenta parcelas mensais, para os débitos relativos às contribuições sociais dos empregados.

Mais recentemente, a Medida Provisória nº 574, de 28 de junho de 2012, estabeleceu *medidas para estimular o pagamento de débitos relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, e de suas autarquias e fundações*. Porém, sua vigência foi declarada encerrada.

Por fim, foi editada a Medida Provisória nº 589, de 13 de novembro de 2012, convertida na Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, que se pretende alterar por meio dos Projetos de Lei do Senado nºs 463 e 519, ambos de 2015.

A Lei nº 12.810, de 2013, por meio do disposto em seu art. 12, estabeleceu a possibilidade de parcelamento dos débitos do PASEP vencidos até 28 de fevereiro de 2013, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tivessem sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado.

Ficou ainda estabelecido o seguinte:

- i. a opção pelo parcelamento deveria ser formalizada até 30 de agosto de 2013, na unidade da Receita Federal do Brasil de circunscrição do requerente (§ 3º);
- ii. o parcelamento foi de 240 parcelas a serem retidas no FPE e no FPM e repassadas à União (caput);
- iii. a partir da adesão ao parcelamento, ficou vedada qualquer retenção referente a débitos de parcelamentos anteriores incluídos no parcelamento de que trata a lei (§ 3º);
- iv. os débitos parcelados tiveram redução de 100% (cem por cento) das multas de mora ou de ofício, de 50% (cinquenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) dos encargos legais (§ 2º); e
- v. os débitos cujos fatos geradores ocorreram até 28 de fevereiro de 2013, que foram apurados posteriormente, puderam ser incorporados ao parcelamento, mediante aumento do número de parcelas, não implicando no aumento do valor das prestações (§ 1º).



SF/15616.59687-55



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL**

Essencialmente, como já se viu, ambas as proposições ora em comento tratam de abrir novamente o prazo de adesão ao parcelamento de que trata o art. 12 da Lei nº 12.810, de 2013, e de estendê-lo aos débitos vencidos até 30 de junho de 2015.

Além disso, permitem que os débitos cujos fatos geradores ocorreram até a mesma data, que forem apurados posteriormente, possam ser incorporados ao parcelamento, garantindo a inclusão e formalização de novos débitos até o último dia útil do terceiro mês subsequente ao da publicação da lei que deles se originar.

Por fim, os dois projetos estabelecem que a inclusão de novos débitos a parcelamento já vigente ensejará o recálculo das prestações mensais pelo número de parcelas restantes do parcelamento anterior, conforme o novo prazo.

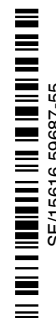
Considerando a dificuldade de se levarem adiante medidas que aliviem o fardo financeiro de Estados e Municípios, dada a própria situação delicada das contas da União, a aprovação da matéria se afigura salutar, possibilitando a quitação dos débitos em um ritmo compatível com o nível atual das receitas dos entes subnacionais da Federação.

Há que se lembrar, ainda, que para a Fazenda Nacional é mais vantajoso receber em prazo mais dilatado do que ver a inadimplência sair do controle e a população penalizada pela incapacidade das administrações estaduais e municipais de proverem serviços públicos de nível adequado às suas necessidades.

Finalmente, decorridos já vários meses desde a apresentação das proposições, cabe atualizar o prazo de adesão de que tratam para o dia 31 de dezembro de 2015, o que fazemos por meio de emenda.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 519, de 2015, e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 463, de 2015, com a seguinte emenda:



SF715616.59687-55



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

**EMENDA Nº - CAE**  
**(ao PLS nº 463, de 2015)**

Dê-se ao *caput* e ao § 1º do art. 12 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 463, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 12.** Os débitos com a Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, vencidos até 31 de dezembro de 2015, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, serão consolidados e pagos em 240 (duzentas e quarenta) parcelas a serem retidas no Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM e repassadas à União

§ 1º Os débitos cujos fatos geradores ocorrerem até 31 de dezembro de 2015, que forem apurados posteriormente, poderão ser incorporados ao parcelamento de que trata o *caput*, mediante aumento do número de parcelas, não implicando no aumento do valor das prestações.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15616.59687-55

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 463, DE 2015

Altera a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, para estender o prazo para o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional, relativos ao PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 12 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 12** Os débitos com a Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, vencidos até 30 de junho de 2015, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, serão consolidados e pagos em 240 (duzentas e quarenta) parcelas a serem retidas no Fundo de Participação dos Estados – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios – FPM – e repassadas à União.

§ 1º Os débitos cujos fatos geradores ocorrerem até 30 de junho de 2015, que forem apurados posteriormente, poderão ser incorporados ao parcelamento de que trata o *caput*, mediante aumento do número de parcelas, não implicando no aumento do valor das prestações.

§ 2º .....

§ 3º Os pedidos de parcelamentos de que trata o *caput* deste artigo, bem como os de inclusão de novos débitos ao parcelamento vigente, nos termos desta Lei, deverão ser formalizados até o último dia útil do terceiro mês subsequente ao da publicação desta Lei, na unidade da Receita Federal do Brasil da circunscrição do requerente, sendo vedada, a partir da adesão, qualquer retenção referente a débitos de parcelamentos anteriores incluídos no parcelamento de que trata esta Lei.

§ 4º .....

§ 5º A inclusão de novos débitos a parcelamento já vigente ensejará o recálculo das prestações mensais pelo número de parcelas restantes do parcelamento anterior, conforme prazo descrito no *caput*”.(NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O presente projeto de lei objetiva alterar a Lei 12.810, de 15 de maio de 2013, a fim de estender o prazo para parcelamento, sob condições especiais, de débitos com a Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970.

Além disso, é acrescido de parágrafo que estabelece o recálculo das prestações mensais pelo número de parcelas restantes do parcelamento anterior, já determinado pela Lei 12.810, de 15 de maio de 2013.

É preciso observar a necessidade de se tomar medidas para sanar dificuldades enfrentadas por entes políticos subnacionais, decorrentes da ausência de regularidade fiscal em virtude de débitos existentes.

Muitos desses débitos se originam do entendimento divergente a respeito do cálculo de impostos, o que leva os entes subnacionais a

realizarem pagamentos de boa-fé, mas de modo que vem a ser considerado incorreto por parte da Receita Federal do Brasil.

A regularidade fiscal é requisito legal obrigatório para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como para receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades de administração direta e indireta da União.

Entretanto, nos últimos anos tem-se identificado um aumento expressivo das dívidas desses entes políticos junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que os tem impedido de gozar de quaisquer dos benefícios acima citados, motivo pelo qual os entes têm constantemente buscado solução para o problema.

A distorção do Pacto Federativo Brasileiro leva, ainda, a uma centralização de recursos que tem, repetidamente, reduzido os Estados, os Municípios e o Distrito Federal à condição de penúria. Os entes federativos subnacionais se encontram, salvo exceções, em situação difícil, necessitando de auxílio do Governo Federal.

O presente projeto de lei visa a oferecer a possibilidade de que os entes subnacionais possam ajustar suas finanças de modo a reequilibrar suas contas. Parece-nos medida justa, capaz de dar novo fôlego aos entes subnacionais, que se encontram, com desagradável frequência, estrangulados pelas obrigações financeiras.

Assim, tendo em consideração os efeitos positivos desta proposição à democracia, esperamos contar com o apoio de nossos pares para seu aprimoramento e aprovação.

Sala das Sessões,

Senador LASIER MARTINS

---

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2015

Altera a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, para estender o prazo para o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos ao PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

### Legislação Citada

#### LEI Nº 12.810, DE 15 DE MAIO DE 2013

Dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.715, de 25 de novembro de 1998, 11.828, de 20 de novembro de 2008, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.222, de 9 de maio de 2001, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.110, de 25 de abril de 2005, 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 9.514, de 20 de novembro de 1997; e revoga dispositivo da Lei no 12.703, de 7 de agosto de 2012.

.....

Art. 12. Os débitos com a Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído pela Lei Complementar no 8, de 3 de dezembro de 1970, vencidos até 28 de fevereiro de 2013, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, serão consolidados e pagos em 240 (duzentas e quarenta) parcelas a serem retidas no Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM e repassadas à União.

§ 1º Os débitos cujos fatos geradores ocorrerem até 28 de fevereiro de 2013, que forem apurados posteriormente, poderão ser incorporados ao parcelamento de que trata o caput, mediante aumento do número de parcelas, não implicando no aumento do valor das prestações.

§ 2º Os débitos parcelados terão redução de 100% (cem por cento) das multas de mora ou de ofício, de 50% (cinquenta por cento) dos juros de mora e de 100% (cem por cento) dos encargos legais.

§ 3º Os pedidos de parcelamento de que trata o caput deste artigo deverão ser formalizados até o último dia útil do terceiro mês subsequente ao da publicação desta Lei, na unidade da Receita Federal do Brasil de circunscrição do requerente, sendo vedada, a partir da adesão, qualquer retenção referente a débitos de parcelamentos anteriores incluídos no parcelamento de que trata esta Lei.

§ 4º A Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda, editarão os atos necessários à execução do parcelamento de que trata o caput.

(À Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa)

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 519, DE 2015**

Altera a redação do art. 12 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, que *dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.715, de 25 de novembro de 1998, 11.828, de 20 de novembro de 2008, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.222, de 9 de maio de 2001, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.110, de 25 de abril de 2005, 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 9.514, de 20 de novembro de 1997; e revoga dispositivo da Lei no 12.703, de 7 de agosto de 2012, para ampliar o prazo dos débitos relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP passíveis de parcelamento.*



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 12 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 12.** Os débitos com a Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos

Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, vencidos até 30 de junho de 2015, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, serão consolidados e pagos em 240 (duzentas e quarenta) parcelas a serem retidas no Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM e repassadas à União

§ 1º Os débitos cujos fatos geradores ocorrerem até 30 de junho de 2015, que forem apurados posteriormente, poderão ser incorporados ao parcelamento de que trata o caput, mediante aumento do número de parcelas, não implicando no aumento do valor das prestações.

§ 2º .....

§ 3º Os pedidos de parcelamento de que trata o caput deste artigo, bem como os de inclusão de novos débitos ao parcelamento vigente, nos termos desta Lei, deverão ser formalizados até o último dia útil do terceiro mês subsequente ao da publicação desta Lei, na unidade da Receita Federal do Brasil da circunscrição do requerente, sendo vedada, a partir da adesão, qualquer retenção referente a débitos de parcelamentos anteriores incluídos no parcelamento de que trata esta Lei.

§ 4º .....

§ 5º A inclusão de novos débitos a parcelamento já vigente ensejará o recálculo das prestações mensais pelo número de



SF/15625.37671-88

parcelas restantes do parcelamento anterior, conforme prazo descrito no *caput.*” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O objetivo primordial deste Projeto de Lei é tão somente, ampliar o prazo dos débitos relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, de responsabilidade de estados e municípios, passíveis de parcelamento, mantidas as mesmas condições já previstas na Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013.

Como é de conhecimento geral, as finanças dos estados e municípios estão entre as principais vítimas da crise econômica que o Brasil vem enfrentando nos últimos anos, e a União pouco tem feito para mitigar seus efeitos financeiros.

Enquanto as receitas próprias de estados e municípios dificilmente se mantinham nos níveis anteriores, a União promovia uma política de desonerações fiscais, reduzindo o valor do repasse do FPE e FPM. Muitos outros exemplos nesse sentido podem ser facilmente apresentados, basta lembrarmos a dificuldade que tem sido a discussão da troca dos indexadores das dívidas dos Estados e Municípios junto à União, quando mesmo diante de uma Lei Complementar, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República, buscaram-se instrumentos burocráticos para postergar a troca dos indexadores.

Observamos a mesma prática no trato dos mais diversos entendimentos sobre repasses e obrigações financeiras entre a União e estados e municípios. Se o beneficiário é a União, sempre prevalece o



entendido que lhe é favorável. *In contrario sensu*, o entendimento que prevalece sempre é o que prejudica as finanças dos entes subnacionais.

De fato, no presente momento, há uma discordância se as transferências recebidas da União, oriundas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), devem ou não integrar a base de cálculo do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Todavia observamos também que, nessas situações, tem prevalecido o entendimento favorável à União, com a aplicação de autos de infração contra as combalidas finanças estaduais e municipais, acompanhados, sempre, da cobrança de multas e juros, debilitando ainda mais o quadro de penúria geral.

Não pretendemos, com o presente projeto de lei, entrar na discussão do mérito da interpretação que deva prevalecer. Entretanto, não é justo penalizar excessivamente os entes subnacionais. Para tanto, entendemos ser factível e oportuno que os valores em discussão sejam passíveis de parcelamento nas condições já previstas na legislação pertinente. Assim, entendemos que não estaríamos sendo excessivamente severos em penalizar ainda mais as debilitadas finanças dos estados e municípios.

Pelas essas razões, esperamos contar com o apoio dos nobres membros do parlamento nacional, no sentido de aprovarmos o presente projeto, permitindo o parcelamento desses valores, nas mesmas condições já previstas na legislação.

Sala das Sessões,

Senador PAULO PAIM

