

## **PARECER N° , DE 2014**

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, em decisão não terminativa, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 232, de 2011, do Senador Paulo Paim, e 726, de 2011, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que concedem incentivos a projetos que favoreçam a integração regional na América do Sul

**RELATOR: Senador ROBERTO REQUIÃO**

### **I – RELATÓRIO**

Em análise nesta Comissão, para decisão não terminativa, os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 232, de 2011, do Senador Paulo Paim, e 726, de 2011, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que concedem incentivos a projetos que favoreçam a integração regional na América do Sul.

Os dois projetos tramitam em conjunto em razão da aprovação do Requerimento nº 172, de 2012, em 15 de maio de 2012, pelo qual foi determinado o exame da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul e, posteriormente, da Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Assuntos Econômicos.

Na justificativa, o Autor do PLS nº 232 defende que é necessário estimular a integração econômica da América do Sul e que, além de mecanismos comprovadamente eficientes, como a constituição de blocos regionais, seria preciso buscar soluções mais ágeis, como incentivos a empreendimentos de caráter econômico que estejam diretamente relacionados à integração regional.

Após afirmar que o PIB brasileiro destinado aos investimentos é baixo, lembra que a tributação excessiva sobre investimentos é um entrave ao desenvolvimento produtivo e que o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) restringe a possibilidade de concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

A esse conflito, o projeto apresenta como solução, em vez de conceder benesses fiscais para setores específicos da economia, a concessão de algum tipo de benefício fiscal para novos projetos a serem apresentados e aprovados pelo órgão competente do Poder Executivo.

Ao restringir aplicação da proposição a novos projetos, que deverão ser previamente aprovados para a concessão dos benefícios, não haveria qualquer impacto negativo à arrecadação fiscal, de modo a não violar o art. 14 da LRF.

Além disso, a proposta prevê como requisito para o recebimento dos incentivos a apresentação de contrapartidas sociais, tais como qualificação da mão de obra e desenvolvimento socioeconômico das comunidades situadas na região dos empreendimentos.

O PLS 232/2011 contém texto muito semelhante ao do PLS 726/2011 cujo conteúdo provém do parecer nº 1.369/2011, da Comissão de Direitos Humanos, elaborado pelo Senador Paulo Paim, como um aperfeiçoamento do 232.

Quanto a seu conteúdo, a proposta original estabelecia, inicialmente (art. 1º), as seguintes diretrizes e objetivos:

I - responsabilidade fiscal

II - desenvolvimento integrado do continente sul americano;

III - aumento da competitividade das economias sul americanas;

IV - uso racional e sustentável dos recursos naturais;

V - estímulo à qualificação da mão de obra;

VI - responsabilidade social e promoção do desenvolvimento social das comunidades situadas na região dos empreendimentos;

VII - proteção do meio ambiente.

O art. 2º limitou a definição de empreendimentos de integração às seguintes situações:

I - atividades realizadas por empresas formadas ou financiadas por capitais de, ao menos, dois países da América do Sul, devendo a participação de cada país ser de no mínimo 10%.

II - atividades econômicas realizadas em alguma das seguintes áreas:

- a) infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações;
- b) estudos e desenvolvimento de energia limpa;
- c) exploração e industrialização de recursos minerais.

O art. 5º estabeleceu as espécies de benefícios fiscais para os projetos:

I - isenção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica;

II - isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados relativo aos bens de capital.

III - isenção de Imposto de Importação, nas seguintes hipóteses:

- a) insumos oriundos dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL);

b) insumos oriundos de demais países, após prévia autorização do órgão competente do MERCOSUL.

O art. 6º estabelece a competência para processar o pedido de inclusão de projeto nos efeitos da Lei.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas aos projetos.

## II – ANÁLISE

Os projetos têm conteúdo semelhante, pelo que a análise serve ao mesmo tempo aos dois.

Nos termos do art. 103 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CRE opinar sobre as matérias que lhe forem submetidas em temas que envolvem as relações do Brasil com outros países. No presente caso, por se tratar de trânsito, deve a CCJ opinar também quanto ao mérito das proposições.

Em ambas as proposições, verifico não haver impedimento insanável à sua aprovação do ponto de vista regimental, nem quanto à técnica legislativa empregada. Todas estão materializadas na espécie adequada de lei, respeitam o princípio da reserva de iniciativa, e versam sobre matéria inserida entre as competências da União.

Os projetos são essencialmente meritórios, tanto nos seus propósitos, como no desígnio de obedecer aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, não guardam a necessária consonância com a Constituição Federal.

Ocorre que a construção dos incentivos, como prevista nos projetos, acaba por criar uma dupla categoria de pessoas jurídicas no Brasil, para efeitos tributários: aquelas que hoje se encontram (e se manteriam) em um regime geral, e outra, agraciada pelo regime novel, e que se instalaria com baixa tributação e que viria a concorrer com a primeira, em desigualdade de condições.

Tal determinação afronta o princípio da isonomia tributária, ou de igualdade de tratamento tributário, insculpido no inciso II do art. 150 do texto constitucional, com o seguintes dizeres:

*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

[...]

*II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;*

De fato, não seria de bom alvitre constitucional dar a uma sociedade formada por capital polinacional benefícios tributários que as faria concorrer em enorme vantagem com a empresa nacional.

Esse dispositivo da Lei Maior visa a proteção da concorrência e a satisfação dos ideais de justiça tributária.

Quanto ao mérito de seu conteúdo e sua oportunidade, há que se reconhecer que o projeto de lei coloca no centro do debate sobre nosso desenvolvimento econômico e social a necessidade imperiosa de aprofundamento do processo de integração da América do Sul. Não se trata, mais, de um sonho de visionários. A integração tornou-se um imperativo no

contexto internacional de uma crise que se arrasta há cinco anos nos países industrializados avançados, sobretudo na Europa, e que começou a transbordar sobre o Brasil e os demais países sul-americanos na forma de queda acentuada de exportações de produtos primários e de manufaturas, e de crescente estreitamento do saldo comercial, chegando agora ao déficit.

É grande a extensão das consequências da crise internacional para nossas vidas e nosso destino. Depois do baque de 2009, que levou a uma contração de nossa economia, vivemos um ano de crescimento em 2010, logo esquecido pela pífia *performance* do PIB em 2011 e 2012, e novamente agora, em 2013. Hoje percebemos que a crise contracionista dos países industrializados avançados chegou às nossas praias como mar revolto. E o pior, caso não reajamos estrategicamente, ainda está por vir.

A estratégia a que me refiro é o aprofundamento da integração sul-americana. A Europa está em crise não em razão das determinações de um ciclo econômico abstrato. Está em crise porque assim querem os líderes políticos europeus, subordinados aos ditames da ortodoxia alemã. A Europa renunciou à política de expansão fiscal e esgotou as possibilidades da expansão monetária. Para retornar ao crescimento, dentro dessa opção política, só lhe resta exportar mais e importar menos. É, porém, uma equação insustentável: como todos os países industrializados do mundo, da Alemanha aos Estados Unidos, da França ao Japão, podem fazer grandes saldos comerciais ao mesmo tempo sem que os demais países façam déficits?

De fato, o Governo Obama tem como meta dobrar as exportações dos Estados Unidos a cada cinco anos. O Governo japonês mantém uma maxidesvalorização do câmbio para recuperar sua participação nas exportações mundiais. A Alemanha continuará com sua estratégia de mega-superávits comerciais. A China, por sua vez, sustentará sua política exportadora, porém reduzindo importações de nossas matérias primas. O que farão, nesse quadro, os países ricos de menor competitividade da Europa? Tolhidos pela crise fiscal e sem os estímulos da política monetária, só lhes resta partir para o dumping comercial, vendendo a qualquer preço e a qualquer prazo, apenas para se manterem na tona.

Já estamos assistindo as consequências desse processo: a balança comercial brasileira, depois de décadas, e assim como a de outros países sul-americanos, tornou-se deficitária. Simplesmente estamos nos transformando na parte compradora do mundo, caminhando celeremente para crises cambiais como num triste passado. Se os ricos se colocaram como objetivo exportar mais, somos nós, os emergentes e os países em desenvolvimento, o mercado a ser depredado. Depredado, sim, porque quem pagará a conta, em última instância, são os setores produtivos internos, nossos e de nossos vizinhos sul-americanos, na forma de baixo crescimento do PIB, queda e concentração de renda, e finalmente desemprego e crise de balanço de pagamentos. Pior: não é uma situação conjuntural; a partir da crise europeia, tende a tornar-se estrutural.

Não há saída individual para essa situação. O Brasil, assim como qualquer outro país sul-americano que imprudentemente se especializou em exportações de matérias primas nos últimos anos, não pode simplesmente fechar seu mercado porque teria de enfrentar as retaliações no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio). A necessidade imperiosa do aprofundamento da integração: como um bloco integrado, podemos criar barreiras de proteção de nossos mercados como instrumento de desenvolvimento regional de nosso setor produtivo de bens e serviços. A integração tem múltiplas vantagens. Esta, porém, é a que sintetiza nossa estratégia de desenvolvimento econômico e social.

O projeto proposto visa essencialmente à promoção da integração produtiva como passo decisivo rumo ao desenvolvimento regional. É uma iniciativa brasileira que, esperamos, seja replicada nos demais países sul-americanos tendo em vistas vantagens indiscutíveis que apresentam. Vamos dar o primeiro passo para que não seja necessário o longo processo dos acordos internacionais.

Com a integração produtiva, assumimos a perspectiva de romper com o paradigma tradicional da exploração e exportação de recursos naturais in natura. Isso, sabemos muito bem, não gera desenvolvimento. Em determinadas condições, como aconteceu a partir do ano de 2005 até a crise financeira global, uma conjuntura favorável de preços e quantidades importadas pela China trouxe resultados positivos para a balança comercial e a

acumulação de reservas de países exportadores de commodities. Sabemos, contudo, que não são condições que perduram muito. O normal é a tendência crônica de deterioração de preços relativos contra as commodities minerais. Além disso, a exploração e exportação de commodities minerais in natura geram poucos empregos diretos e indiretos, e é fortemente concentradora de renda.

A industrialização é fundamental para a geração de empregos de qualidade, para indução de uma estrutura de fornecedores e uma cadeia de serviços, e para maior geração e disseminação da renda. Além disso, aumenta o valor agregado dos produtos comercializáveis e exportáveis, rompendo a maldição das commodities, também conhecida como “doença holandesa”.

É evidente o valor positivo para o desenvolvimento da industrialização na própria Região dos recursos naturais abundantes na América do Sul. Contudo, para que se deslanche esse processo, é essencial tomá-lo como um movimento integrado no âmbito regional. O básico, fundamental mesmo para estimular o investimento industrial privado ou público-privado é a logística. Não há como transferir recursos naturais de minas para sítios de industrialização, e dos sítios de industrialização para os mercados consumidores internos ou externos sem base logística. Por outro lado, não existe rede logística sem investimentos maciços. Esses não são rentáveis em se tratando de regiões pioneiras. Portanto, a menos que sejam oferecidos incentivos e formas de redução dos custos, haverá pouco interesse privado ou mesmo do setor público em investir nesses projetos.

Pelo que está exposto, o projeto em apreço não deve ser considerado como uma iniciativa tópica e isolada. Deve ser considerado como elo numa cadeia de ações que correspondem a uma verdadeira estratégia de integração do continente sul-americano. É fundamental superar as contingências do curto prazo e lançar um olhar mais adiante, buscando construir um destino de prosperidade comum. O contexto internacional não deixa ao Brasil e aos demais países sul-americanos, mesmo que alguns deles não o reconheçam de pronto, outra fronteira de expansão a não ser para dentro deles mesmos.

Por um lado, a América do Sul, se entrar num ciclo de prosperidade produtiva, será o grande mercado para a indústria de bens de capital brasileira e argentina; por outro lado, Brasil e Argentina poderão ser o grande mercado de bens industriais e produtos manufaturados do resto da América do Sul. Essa macro-especialização reproduziria entre nós o que aconteceu com grande sucesso no Mercado Comum Europeu, onde Alemanha e França têm sido os grandes supridores de bens de capital, com a contrapartida de seus mercados abertos para os demais países do bloco. Outros níveis de especialização industrial poderiam reforçar as economias dos membros do bloco de forma complementar mediante a implementação do projeto proposto. Tudo isso, de fato, começa pelo primeiro passo. E o primeiro passo para desbloquear o processo de integração sul-americana é o projeto proposto de promoção da integração produtiva.

Por tais razões, cientes do grande mérito material e do potencial de alavancagem do desenvolvimento econômico, propomos o aproveitamento das ideias mestras do projeto, com significativas transformações nos parâmetros de definição dos destinatários do benefício fiscal, tornando-os independentes da origem do capital e aplicando-os às situações em que haja tendência de fortalecimento do mercado regional e da infraestrutura de interligação da América do Sul, nas suas diversas modalidades.

Para tanto, sugerimos a aprovação do substitutivo ao final transcrito, sobre cujo conteúdo passamos a discorrer.

**Art. 1º** - Proponho a criação de um órgão de planejamento com enfoque holístico para as ações do governo brasileiro no âmbito da América do Sul. Para ter a visão holística, a melhor solução técnica é um sistema de administração colegiada, com representantes de várias instituições, organizados na forma de um conselho de administração.

**Art. 2º** - Esse conselho deverá ter representantes do Ministério da Relações Exteriores, porque é o órgão que estrutura nossas relações exteriores, dos principais ministérios da área econômica, Ministério Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Gestão, porque definem a orientação econômica e a

disponibilidade de recursos; dos principais ministérios que trabalham com a área de infraestrutura, transporte e energia, Ministério dos Transportes e Ministério das Minas e Energia, porque infraestrutura de transporte e comércio de energia são uma das prioridades da integração; da Casa Civil, para manter a coordenação com o resto do governo e dos principais bancos de comércio exterior e financiamento a grandes projetos, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e Banco do Brasil, porque eles são os melhores avaliadores de projetos que existem hoje no Brasil.

Proponho também que participem desse conselho dois representantes da sociedade civil e quadro do parlamento do Mercosul, porque poderão trazer ao conselho um rico contraditório democrático, enriquecendo as discussões e proposições do conselho com observações diversas vindas da sociedade e dos meios políticos brasileiros.

O presidente do conselho precisa ter um mandato fixo. Com isso será possível cobrar responsabilidade pelos méritos e equívocos empreendidos. Um mandato de dois anos é o mais recomendável porque não é tão curto de forma a permitir obter alguns resultados e impactos das ações empreendidas e nem tão longo que prejudique a diversificação de concepções e pontos de vistas.

Todavia, o presidente do conselho precisa ser nomeado entre os representantes do executivo, porque as políticas regionais são políticas de Estado e precisam estar coordenadas com o resto das outras políticas do governo.

Propomos um quorum mínimo para realização das sessões do conselho de dois terços de seus membros e suas deliberações serão tomadas por maioria simples dos presentes, de forma a simplificar os procedimentos e evitar que disputas possam levar à paralisação do processo decisório.

Art. 4º - Proponho que o Conselho defina quais devem ser os empreendimentos de integração prioritários elegíveis a incentivos, para fins desta Lei, porque ele será o único órgão especializado em integração regional no Brasil e terá uma visão completa sobre a perspectiva estratégica brasileira para os diversos projetos.

Os projetos devem ser de infra-estrutura para Integração e projetos de integração produtiva. Não há razões para limitar qual o tipo de propriedade e se o empreendedor é público, privado ou economia mista.

Para reduzir interferências políticas fisiológicas e valorizar os outros órgãos nacionais e supranacionais que trabalham com integração da infra estrutura regional e manter a coordenação governamental, vamos sugerir que os projetos de infraestrutura que podem ser aprovados pelo Conselho façam parte da carteira de projetos do COSIPLAN – Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul ou deverão ser definidos como prioritários no âmbito do Mercosul ou da Unasul.

Art. 5º - Para que o Conselho não perca o ritmo do processo administrativo é necessário manter uma rotina de compromissos administrativos para seus membros.

Assim propomos que a cada ano o Conselho deverá publicar uma lista de projetos selecionados e classificados como empreendimentos de integração.

Para que o Conselho tenha efetivo poder de delegação, é necessário que tenha poder para definir um prazo máximo que o órgão responsável lance o edital de concessão do projeto.

Art. 6º - Sugerimos que o conselho mantenha também a obrigação regular de publicar a listagem de obras de infraestrutura que serão realizadas diretamente pelo governo que gozarão dos incentivos fiscais ou creditícios previstos nesta Lei. O Conselho terá poder de impor prazos para realizar o edital de escolha dos fornecedores para a obra.

Assim, será conseguido que o conselho mantenha em funcionamento uma rotina administrativa que o impeça de afastar dos objetivos estratégicos formulados quando de sua criação e poder para realizá-la.

Art. 7º - Para que os projetos de infraestrutura de integração regional não sejam relegados a segundo plano frente a projetos realizados em regiões de alta densidade econômica, é necessário que recebam incentivos fiscais de operação nos casos dos projetos em concessão e, também para o caso de obras realizadas diretamente pelo governo, incentivos fiscais para reduzir o custo da obra.

Obedecidos os parâmetros desta Lei, os empreendimentos de integração que serão objeto de concessão ou de execução direta pelos governos, desde que aprovados de acordo com critérios definidos em regulamento, gozarão dos seguintes benefícios tributários:

Art. 8º - A integração produtiva é um processo ainda mais complexo que a construção de obras de infraestrutura regional, pois depende de maior número de fatores fora do controle do governo.

A Constituição Brasileira não permite e a teoria econômica não recomenda que sejam discriminadas empresas de um mesmo setor que receberam e que não receberão incentivos fiscais.

Os incentivos à produção devem então ser concedidos em nível setorial. E quando falamos de Integração produtiva, o conceito de setor econômico mais adequado organiza-se a partir da ideia de cadeias produtivas regionais, que são redes de fornecedores e clientes que precisam envolver empresas de mais de um país do subcontinente.

Para manter a efetividade da política, é necessário que concentrar incentivos fiscais que realmente possam sensibilizar as empresas a investir. Para que os recursos não sejam desperdiçados é preciso uma política

focalizada nas cadeias produtivas com maior capacidade de resposta e maior valor econômico ou estratégico.

Em razão da visão multisectorial e multidimensional do Conselho, ele poderá definir melhor do que outros órgãos quais devem ser as cadeias produtivas que poderão dar o maior retorno aos incentivos fiscais concedidos.

Para que a política tenha os efeitos pretendidos, as cadeias produtivas escolhidas tenham determinadas características, como: possuir elos ou subsetores em potencial na cadeia produtiva a serem desenvolvidos em pelo menos um país da América do Sul além do Brasil; a cadeia produtiva deve ter potencial razoável de geração de emprego, renda ou ter importância estratégica; e deve existir, na cadeia produtiva, de acordos, contratos ou termos de compromisso de comercialização ou estudos relacionados entre empresas brasileiras e de outros países da região.

Art. 9º - Os incentivos fiscais não podem ser concedidos para toda a cadeia produtiva escolhida como prioritária, porque as cadeias costumam ser muito grandes e, assim, o custo fiscal seria maior do que o desejável. Além disso, em boa maior parte da cadeia produtiva, a resposta da produção e do investimento ao incentivo fiscal não é suficientemente alta.

Proponho, dessa forma, que apenas alguns elos ou subsetores das cadeias produtivas prioritárias recebam os incentivos. Caberá ao Conselho publicar anualmente os elos e subsetores elegíveis de cadeias produtivas prioritárias que receberão incentivos fiscais e creditícios a partir dos seguintes critérios:

1) o Brasil deve ser importador de algum insumo ou de algum produto produzido por esse elo ou subsetor da cadeia produtiva escolhida. Esse critério parte do princípio de que se o Brasil não for importador do insumo, o incentivo fiscal promoverá apenas a produção interna do insumo e não sua importação originária de algum país da América do Sul. Mas o Brasil pode não ser importador do insumo, apenas porque não

produz o bem que utiliza o insumo. Por isso, dois dos princípios da escolha do subsetor é o Brasil ser importador do insumo ou do produto produzido pelo elo que se pretende incentivar.

2) as importações devem vir da América do Sul, por isso, deverá haver algum país da América do Sul que seja um fornecedor em potencial de algum insumo relevante utilizado neste elo ou subsetor escolhido;

Art. 10 - Os elos e subsetores escolhidos deverão receber o máximo de incentivos fiscais à produção para que possamos ter acesso a investimentos que de outra forma iriam para os países mais desenvolvidos ou asiáticos em razão da maior competitividade e tecnologia. Propomos os seguintes incentivos fiscais à produção: contribuição para o financiamento da seguridade social - Cofins; contribuição para o programa de integração social – PIS; imposto sobre produtos industrializados – IPI; e imposto sobre a importação de maquinário de qualquer origem, bem como dos insumos produzidos na América do Sul, mesmo que por países que não sejam membros do Mercosul.

Art. 11 - A política de conteúdo nacional é uma das mais importantes para manutenção da indústria de bens de capital, automobilística e metal-mecânica e de transformação de plásticos no Brasil. Essa política cria uma reserva de mercado para fornecedores brasileiros e assim estrutura toda nossa extensa e valiosa cadeia metal-mecânica.

Todavia, nossas políticas de conteúdo nacional normalmente não privilegiam os insumos que tenham como origem a América do Sul e nem mesmo do Mercosul frente aos insumos vindos de outros continentes.

Por isso, proponho que esta lei estabeleça critérios que ampliem a reserva de mercado da nossa indústria metal-mecânica para os países vizinhos, desde eles ofereçam algumas contrapartidas.

Dessa forma, proponho que as políticas de conteúdo local ou índice de nacionalização estabelecidas pelo governo brasileiro, suas empresas públicas ou sociedades de economia mista devem considerar como nacionais os insumos adquiridos nos países sul-americanos, observadas as seguintes normas:

1) para fins do cálculo do índice de conteúdo local ou nacional, cada real em termos do custo total de aquisição do insumo, incluindo impostos, seguro, transporte e demais custos incorridos na aquisição posto na fábrica brasileira (CIF) será considerado, no mínimo, por parte do órgão gestor da política de conteúdo nacional, pelo valor de R\$ 0,67 (sessenta e sete centavos de real); com isso os produtos originados de nossos vizinhos poderão ser aceitos em nossas políticas de conteúdo nacional, porém, com um redutor que faz com que para trocar um componente nacional por um componente da América do Sul, seja necessário utilizar um maior montante de insumos regionais;

2) em caso de dúvidas do órgão gestor da política de conteúdo nacional em relação à efetiva produção do insumo dentro do país oficialmente exportador, o órgão gestor poderá rejeitar determinado insumo alegado como produzido na América do Sul até que ocorra a verificação, própria ou por delegação, do cumprimento das exigências legais e regulamentares que caracterizem o insumo como efetivamente produzido na América do Sul;

Proponho, através dessa norma, que o órgão gestor da política de conteúdo nacional tenha prerrogativa de aceitar ou não os insumos dos países vizinhos segundo seus critérios.

3) uma vez rejeitado, por parte do órgão gestor, determinado insumo importado de países membros do Mercosul, ele deverá, no prazo de seis meses, emitir parecer definitivo;

Proponho com essa norma fazer com que o produtor brasileiro tenha um prazo máximo para receber a informação oficial sobre os motivos que explicam porque teve negado a inclusão do insumo importado na fabricação do bem. Porém, essa prerrogativa só será possível em caso de importação realizada a partir do Mercosul.

4) um ano após a emissão de parecer definitivo pela rejeição, o fabricante nacional poderá novamente pleitear a inclusão do insumo previamente negado para fins do cálculo dos índices de conteúdo local ou regional;

Proponho com isso criar um desincentivo às possíveis tentativas de inclusão de insumos que estejam dos critérios, porém, permitimos que a situação seja regularizada no país produtor do insumo no decorrer de 1 ano.

5) nos casos das dúvidas acima referidas, poderá o órgão gestor usar critérios aceitos pelo governo brasileiro como caracterizadores de processamento industrial local, como o processo produtivo básico nos termos definidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

Proponho essa norma porque permite que os órgãos gestores da política de conteúdo nacional possam usar outros critérios, além dos seus próprios, para avaliar a produção realizada nos países vizinhos.

6) a verificação poderá ser realizada diretamente pelo órgão gestor da política de conteúdo nacional, ou por agentes públicos ou privados contratados ou certificados pelo governo brasileiro ou seus órgãos;

7) o órgão gestor da política de conteúdo nacional poderá não aceitar como nacional, nos termos deste artigo, os

insumos importados de algum país da América do Sul cuja tarifa externa efetivamente aplicada sobre importações do produto objeto da política de conteúdo nacional a que se destina aquele insumo seja menor ou igual a 10% (dez por cento) quando originadas de países não pertencentes à América Latina e Caribe;

Proponho essa norma para que, a critério do órgão gestor, possa haver uma contrapartida por parte de nossos vizinhos para a abertura de nossa política de conteúdo nacional a seus insumos.

8) o órgão gestor da política de conteúdo nacional ou índice de nacionalização poderá não aceitar como nacional, nos termos deste artigo, os insumos importados de algum país da América do Sul cuja tarifa externa efetivamente aplicada sobre importações oriundas do Brasil do produto objeto da política de conteúdo nacional a que se destina aquele insumo seja maior do que 4% (4 por cento);

Proponho esse dispositivo como uma contrapartida complementar que contribua para que o Brasil tenha acesso ao mercado do país parceiro em troca do acesso do insumo ao mercado brasileiro. A aplicação dessa contrapartida também fica a critério do órgão gestor.

9) o órgão gestor da política de conteúdo nacional deverá considerar, para fins do cálculo do índice de conteúdo local ou nacional do insumo comprado na América do Sul, as mesmas regras aplicadas ao insumo nacional, ou seja, cada real em termos do custo total de aquisição do insumo, incluindo impostos, seguro, transporte e demais custos incorridos na aquisição posto na fábrica brasileira (CIF) será considerado pelo valor de R\$ 1 (um real), caso satisfeita ambas condições:

a. o país exportador do insumo em questão proíba a importação de unidades usadas do produto que é objeto da política de conteúdo nacional que utiliza esse insumo;

b. o país exportador do insumo em questão aplique uma tarifa efetiva de importação superior a 15% ao produto objeto da política de conteúdo nacional que utiliza esse insumo importado, quando originado de países da América do Sul.

Proponho nessa norma uma abertura completa aos insumos importados dos países da América do Sul nas políticas de conteúdo nacional brasileiras, caso sejam satisfeitas contrapartida mais seguras de acesso de produtos brasileiros aos mercados dos países parceiros.

10) Ainda que não atendidas as condições referidas no inciso IX deste artigo, se for conveniente aos interesses da indústria brasileira ou da integração da América do Sul, o órgão gestor da política de conteúdo nacional poderá considerar, a seu próprio critério, para fins do cálculo do índice de conteúdo local ou nacional, determinado insumo comprado na América do Sul pelas mesmas regras aplicadas ao insumo nacional, ou seja, cada real em termos do custo total de aquisição do insumo, incluindo impostos, seguro, transporte e demais custos incorridos na aquisição posto na fábrica brasileira (CIF) será considerado pelo valor de R\$ 1 (um real).

Proponho essa regra para que o órgão gestor de política local tenha flexibilidade de adotar a contrapartida de forma parcial ou não adotar em determinadas situações ou momentos de acordo com o que considera mais interessante para a eficácia da política industrial.

11) no caso do Mercosul, na hipótese de alegação formal por país membro de descumprimento desta lei por órgãos

gestores das políticas de conteúdo nacional, caberá ao CNIR disciplinar e sugerir aos órgãos gestores os ajustes de conduta restritos aos termos deste artigo.

Proponho essa regra com o objetivo de permitir que a visão holística do CNIR possa ser ouvida e considerada nas situações onde nossos parceiros prioritários do Mercosul levantem dúvidas em relação a ações do órgão gestor. Essa possibilidade aumenta o poder de ação do governo brasileiro e do próprio órgão gestor da política de conteúdo nacional na medida em que amplia as possibilidade de negociação do governo brasileiro e do próprio órgão gestor.

Art. 12 - Também é importante para a Integração, a crescente parceria e intercâmbio entre os empresários da região. Dessa forma, proponho também que o Conselho incentive a formação e integração de sociedades entre empresas da região.

Proponho com esse artigo que o CNIR contribua na seleção, viabilização estimulação de bons projetos de integração empresarial através de incentivos fiscais e creditícios.

Art. 13 - Os projetos de *joint ventures* escolhidos que estiverem de acordo com esta lei gozarão do incentivo de IOF em operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, e em seus empréstimos.

Além disso, com objetivo de baratear os empréstimos para esses projetos, propomos a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP como teto para a taxa de juros concedidos a essas *joint ventures* recomendadas pelo Conselho.

Art. 14 - As subscrições de capital próprio são uma das formas mais importantes de financiamento. Para a empresa financiada, elas têm como

vantagem a flexibilidade de retornar o valor investido aos financiadores de forma flexível e, principalmente, não exigirem garantias ao financiados.

Assim, proponho que o Conselho deverá encaminhar anualmente, ao Banco do Brasil e ao BNDES, propostas de *joint ventures* entre empresas brasileiras e de países da América do Sul que deverão receber aporte de capital das duas instituições financeiras, até o final do ano seguinte ao envio, desde que não haja por parte do BNDES ou do Banco Brasil objeções insuperáveis em relação à credibilidade dos sócios ou do projeto; e que a avaliação das cotas ou ações adquiridas esteja de acordo com os critérios técnicos ou programas definidos formalmente nas Políticas Operacionais do BNDES ou do Banco do Brasil.

Finalizando, adoto as ideias originais dos projetos e proponho a aprovação na forma do substitutivo adiante apresentado.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, o voto é pelo acolhimento do PLS 726 de 2011, na forma do substitutivo que apresento, e pela rejeição do PLS 232 de 2011.

#### **Emenda nº        da CRE**

#### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO SENADO Nº 726, DE 2011**

*Concede incentivos para projetos que favoreçam a integração produtiva na América do Sul.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei Complementar cria o Conselho Nacional de Integração Regional – CNIR e concede incentivos fiscais, creditícios e financeiros para projetos de integração produtiva e para empreendimentos de infraestrutura que favoreçam o desenvolvimento econômico e social da América do Sul, observados os seguintes objetivos e diretrizes:

- I - responsabilidade fiscal e social;
- II - desenvolvimento integrado do continente sul-americano;
- III - aumento da competitividade das economias sul americanas;
- IV - uso racional e sustentável dos recursos naturais;
- V - estímulo à qualificação da mão-de-obra;
- VI - promoção do desenvolvimento social das comunidades situadas na região dos empreendimentos;
- VII - proteção do meio ambiente.

## **CAPÍTULO I – DO CONSELHO NACIONAL DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**Art. 2º** O CNIR será composto por um representante com direito a voz e voto da cada um dos seguintes órgãos:

- I – Ministério de Estado das Relações Exteriores;
- II – Ministério de Estado do Desenvolvimento;
- III – Ministério de Estado dos Transportes;
- IV – Ministério de Estado da Fazenda;
- V – Ministério de Estado das Minas e Energia;

- VI – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Regional – BNDES;
- VII – Ministério de Estado do Planejamento e Gestão;
- VIII – Casa Civil da Presidência da República.
- IX – Banco do Brasil
- X - quatro representantes da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, sendo dois deputados e dois senadores.
- § 1º O presidente do Conselho será escolhido entre os representantes do Poder Executivo e terá mandato de dois anos.
- § 2º O quorum mínimo para realização das sessões do CNIR será de dois terços de seus membros e suas deliberações serão tomadas por maioria simples dos presentes.

**Art. 3º** Poderão participar das discussões do CNIR na qualidade de observador, com direito a voz, um representante de qualquer órgão, ente federado ou associação de classe devidamente autorizados.

## **CAPÍTULO II – DOS EMPREENDIMENTOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL PRIORITÁRIOS**

**Art. 4º** Caberá ao CNIR definir, até 31 de dezembro de cada ano, os empreendimentos de integração prioritários elegíveis a incentivos, para fins desta Lei, observadas as seguintes regras:

- I – os empreendimentos de integração prioritários deverão ser destinados a ampliar a integração entre os países sul-americanos mediante projetos de infraestrutura ou de integração produtiva;
- II – os projetos de infraestrutura poderão ser realizados pelo setor privado ou, mediante concessão, pelo setor público de qualquer nível;
- III – os projetos de infraestrutura deverão fazer parte da carteira de projetos do COSIPLAN – Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul ou deverão definidos como prioritários no âmbito do Mercosul ou da Unasul.

### CAPÍTULO III - DOS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE INTEGRAÇÃO

**Art. 5º** A cada ano o CNIR deverá publicar uma lista de obras selecionadas e classificadas como empreendimentos de integração:

I – nos casos de concessão pública, o Ministério responsável publicará edital em prazo máximo definido pelo CNIR com as especificações dos projetos a serem concedidos, observadas as normas da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II – empreendimentos concedidos deverão ser realizados por meio de sociedade de propósito específico constituída no Brasil ou nos países da América do Sul, à qual incumbirá a execução das obras necessárias e dos respectivos serviços concedidos.

**Art. 6º** A cada ano o CNIR deverá publicar a listagem de obras de infraestrutura que serão realizadas diretamente pelo governo que gozarão dos incentivos fiscais ou creditícios previstos nesta Lei.

§ único O Ministério responsável publicará edital de seleção de fornecedores em prazo máximo definido pelo CNIR com as especificações dos projetos a serem concedidos.

**Art. 7º** Obedecidos os parâmetros desta Lei, os empreendimentos de integração que serão objeto de concessão ou de execução direta pelos governos, desde que aprovados de acordo com critérios definidos em regulamento, gozarão dos seguintes benefícios tributários:

I - isenção dos seguintes tributos sobre a receita obtida pela exploração da atividade econômica concedida, decorrente da obra:

- a) da contribuição social sobre o lucro líquido;
- b) da contribuição para o financiamento da seguridade social – Cofins;
- c) contribuição para o programa de integração social – PIS;
- d) do imposto sobre serviços de qualquer natureza;

II – constituição de crédito presumido referente aos seguintes tributos incidentes sobre os insumos utilizados na obra, quando a base de cálculo corresponder ao preço dos insumos:

- a) contribuição para o financiamento da seguridade social - Cofins;
- b) contribuição para o programa de integração social – PIS;
- c) imposto sobre produtos industrializados – IPI; e

- d) imposto sobre a importação.

## CAPÍTULO IV – DA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA

**Art. 8º** Caberá ao CNIR definir anualmente as cadeias produtivas prioritárias para recebimento de incentivos a partir dos seguintes critérios:

I – possuir elos em potencial na cadeia a serem desenvolvidos em pelo menos um país da América do Sul além do Brasil;

II – a cadeia produtiva deve ter potencial razoável de geração de emprego, renda ou ter importância estratégica; e

III – existência, na cadeia produtiva, de acordos, contratos ou termos de compromisso de comercialização ou estudos relacionados entre empresas brasileiras e de outros países da região.

**Art. 9º** Caberá ao CNIR publicar anualmente os elos e subsetores elegíveis de cadeias produtivas prioritárias que receberão incentivos fiscais e creditícios a partir dos seguintes critérios:

I – o Brasil deve ser importador de algum insumo ou de algum produto produzido por esse elo ou subsetor da cadeia produtiva escolhida;

II – deverá haver algum país da América do Sul que seja um fornecedor em potencial de algum insumo relevante utilizado neste elo ou subsetor escolhido;

III – a cadeia produtiva a que pertence o elo ou subsetor escolhido deve ter potencial de geração de renda, emprego ou ter relevância estratégica para o Brasil.

Parágrafo único. Para efeito do inciso II, será considerado fornecedor em potencial qualquer país sul-americano que detenha reservas naturais do insumo ou, ainda, capacidade produtiva ou planos de investimentos em capacidade produtiva.

**Art. 10.** Caberá ao CNIR escolher, em conformidade com os critérios estabelecidos nos artigos 8º e 9º, os elos e subsetores definidos como prioritários dentro das cadeias produtivas que passarão a usufruir das seguintes isenções tributárias:

- I - contribuição para o financiamento da seguridade social - Cofins;
- II - contribuição para o programa de integração social – PIS;
- III - imposto sobre produtos industrializados – IPI; e
- IV – imposto sobre a importação de maquinário de qualquer origem, bem como dos insumos produzidos na América do Sul, mesmo que por países que não sejam membros do Mercosul.

**Art. 11.** As políticas de conteúdo local ou índice de nacionalização empreendidas pelo governo brasileiro, suas empresas públicas ou sociedades de economia mista devem considerar como nacionais os insumos adquiridos nos países sul-americanos, observadas as seguintes normas:

- I – para fins do cálculo do índice de conteúdo local ou nacional, cada real em termos do custo total de aquisição do insumo, incluindo impostos, seguro, transporte e demais custos incorridos na aquisição posto na fábrica brasileira (CIF) será considerado, no mínimo, por parte do órgão gestor da política de conteúdo nacional, pelo valor de R\$ 0,67 (sessenta e sete centavos de real);
- II – em caso de dúvidas do órgão gestor da política de conteúdo nacional em relação à efetiva produção do insumo dentro do país oficialmente exportador, o órgão gestor poderá rejeitar determinado insumo alegado como produzido na América do Sul até que ocorra a verificação, própria ou por delegação, do cumprimento das exigências legais e regulamentares que caracterizem o insumo como efetivamente produzido na América do Sul;
- III – uma vez rejeitado, por parte do órgão gestor, determinado insumo importado de países membros do Mercosul, deverá, no prazo de seis meses, emitir parecer definitivo;
- IV – um ano após a emissão de parecer definitivo pela rejeição, o fabricante nacional poderá novamente pleitear a inclusão do insumo previamente negado para fins do cálculo dos índices de conteúdo local ou regional;

V – nos casos das dúvidas acima referidas, poderá o órgão gestor usar critérios aceitos pelo governo brasileiro como caracterizadores de processamento industrial local, como o processo produtivo básico, nos termos definidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

VI – a verificação poderá ser realizada diretamente pelo órgão gestor da política de conteúdo local ou índice de nacionalização, ou por agentes públicos ou privados contratados ou certificados pelo governo brasileiro ou seus órgãos;

VII – o órgão gestor da política de conteúdo nacional poderá não aceitar como nacional, nos termos deste artigo, os insumos importados de algum país da América do Sul cuja tarifa externa efetivamente aplicada sobre importações do produto objeto da política de conteúdo nacional a que se destina aquele insumo seja menor ou igual a 10% (dez por cento) quando originadas de países não pertencentes à América Latina e Caribe.

VIII – o órgão gestor da política de conteúdo nacional ou índice de nacionalização poderá não aceitar como nacional, nos termos deste artigo, os insumos importados de algum país da América do Sul cuja tarifa externa efetivamente aplicada sobre importações vindas do Brasil do produto objeto da política de conteúdo nacional a que se destina aquele insumo seja maior do que 4% (4 por cento).

IX – o órgão gestor da política de conteúdo nacional deverá considerar, para fins do cálculo do índice de conteúdo local ou nacional, o insumo comprado na América do Sul as mesmas regras aplicadas ao insumo nacional, ou seja, cada real em termos do custo total de aquisição do insumo, incluindo impostos, seguro, transporte e demais custos incorridos na aquisição posto na fábrica brasileira (CIF) será considerado pelo valor de R\$ 1 (um real), caso satisfeita ambas condições:

- a) o país exportador do insumo em questão proíba a importação de unidades usadas do produto que é objeto da política de conteúdo nacional que utiliza esse insumo
- b) o país exportador do insumo em questão aplica uma tarifa efetiva de importação superior a 15% ao produto objeto da política de conteúdo

nacional que utiliza esse insumo importado, quando originadas de países não pertencentes à América Latina e Caribe.

X – Ainda que não atendidas as condições referidas no inciso IX deste artigo, se for conveniente aos interesses da indústria brasileira ou da integração da América do Sul, o órgão gestor da política da política de conteúdo nacional poderá considerar, a seu próprio critério, para fins do cálculo do índice de conteúdo local ou nacional, determinado insumo comprado na América do Sul pelas mesmas regras aplicadas ao insumo nacional, ou seja, cada real em termos do custo total de aquisição do insumo, incluindo impostos, seguro, transporte e demais custos incorridos na aquisição posto na fábrica brasileira (CIF) será considerado pelo valor de R\$ 1 (um real).

XI – no caso do Mercosul, na hipótese de alegação formal por país membro de descumprimento desta lei por órgãos gestores das políticas de conteúdo nacional, caberá ao CNIR disciplinar e sugerir aos órgãos gestores os ajustes de conduta restritos aos termos deste artigo.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, consideram-se normas regulamentares aquelas editadas pelo respectivo órgão gestor do programa de conteúdo nacional.

## CAPÍTULO V – DA INTEGRAÇÃO EMPRESARIAL

**Art. 12.** Caberá ao CNIR definir anualmente os projetos de *joint ventures* entre empresas brasileiras e de países da região que poderão receber incentivos creditícios e fiscais especiais e o banco público que deverá conceder os empréstimos, desde que:

I – não haja por parte dos bancos públicos escolhidos objeções insuperáveis em relação à credibilidade dos sócios ou do projeto; e

II – os empréstimos estejam de acordo com os critérios técnicos e programas definidos formalmente nas Políticas Operacionais dos bancos públicos escolhidos.

**Art. 13.** Os projetos de *joint ventures* escolhidos que estiverem de acordo com esta lei gozarão dos seguintes incentivos:

I – isenção do Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, em seus empréstimos; e

II – empréstimos sobre os quais incida como taxa de juros máxima a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP.

**Art. 14.** Caberá ao CNIR encaminhar anualmente, ao Banco do Brasil e ao BNDES, propostas de *joint ventures* entre empresas brasileiras e de países da América do Sul que deverão receber aporte de capital das duas instituições financeiras, até o final do ano seguinte ao envio, desde que:

I – não haja por parte do BNDES ou do Banco Brasil objeções insuperáveis em relação à credibilidade dos sócios ou do projeto; e

II – a avaliação das cotas ou ações adquiridas esteja de acordo com os critérios técnicos ou programas definidos formalmente nas Políticas Operacionais do BNDES ou do Banco do Brasil.

**Art. 15.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator