

PARECER N° _____, DE 2014

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 628, de 28 de novembro de 2013, que *constitui fonte adicional de recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, autoriza a União a encerrar o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e extingue o Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo.*

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

A Presidente da República, com fundamento no art. 62 da Constituição Federal (CF), editou, em 28 de novembro de 2013, a Medida Provisória (MPV) nº 628, nos termos da ementa acima. A proposição, composta por cinco artigos, trata de dois assuntos. O primeiro é a concessão de novo empréstimo ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O segundo é a reformulação do marco legal e administrativo do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES) e a extinção do Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Espírito Santo (GERES).

O art. 1º da MPV autoriza a União a conceder novo empréstimo ao BNDES, no valor de até R\$ 24 bilhões, em condições financeiras e contratuais a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Ainda no contexto do art. 1º, o § 1º autoriza a emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal, com características a serem definidas

pelo Ministro da Fazenda, para colocação direta junto ao BNDES. O texto ainda autoriza o Ministro da Fazenda a aceitar, em contrapartida ao empréstimo, créditos detidos contra a BNDES Participações S.A (BNDESPAR) e estabelece que a remuneração do empréstimo será equivalente à taxa de juros de longo prazo (TJLP).

O art. 2º da MPV autoriza a União a encerrar o Funres, instituído pelo Decreto-Lei nº 880, de 18 de setembro de 1969, e a transferir as suas competências e seus direitos e deveres para fundo a ser instituído pelo Estado do Espírito Santo. Em complemento, seu parágrafo único estabelece que a transferência ocorrerá por meio de convênio a ser firmado entre o Ministério da Integração Nacional e o Governo do Estado do Espírito Santo.

O art. 3º extingue o Geres, também criado pelo Decreto-Lei nº 880, de 1969, e o art. 5º revoga o mencionado Decreto-Lei.

A MPV foi publicada no Diário Oficial da União de 29 de novembro de 2013, entrando em vigor na mesma data. O prazo final para apreciação da matéria pelo Poder Legislativo se encerrava em 9 de março de 2014, mas foi prorrogado para 8 de maio de 2014 por meio do Ato nº 4, de 2014, do Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

Acompanha a MPV a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 0203/2013 MF MDIC, que apresenta os objetivos e justificativas da iniciativa.

A Exposição de Motivos cita como razões para a adoção dessas medidas a crescente demanda por crédito para investimentos no Brasil e a necessidade de colocar à disposição do BNDES recursos para financiar investimentos de longo prazo em condições financeiras estabelecidas em Lei ou pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Os exemplos citados na EMI são o Programa de Investimentos em Logística (PIL), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e os investimentos na exploração petrolífera do chamado “Pré-Sal”.

Segundo o item 3 da EMI, o valor de R\$ 24 bilhões seria suficiente para assegurar a execução do orçamento de desembolsos do Banco em 2013.

Sobre o Funres, a Exposição de Motivos afirma, em seu item 8:

Os arts. 2º e 3º da presente proposta têm como objetivo a modernização na aplicação dos recursos do Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo (FUNRES), o encerramento das atividades do Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (GERES), assim como a transferência de suas competências legais e administrativas, bem como direitos e deveres sobre o FUNRES, ao Governo do Estado do Espírito Santo.

Há a indicação da base legal para a transferência ao Governo do Estado do Espírito Santo. Assim, no item 11, consta a seguinte referência:

Prevê o art. 16 do Decreto nº 66.547, de 11 de maio de 1970, quando do encerramento do FUNRES, que seus recursos sejam destinados a fundos, integralização de capital e a instituição de desenvolvimento que o GERES venha a indicar, e, de acordo com o art. 22 daquele Decreto, quando do encerramento do Grupo Executivo, previsto no artigo 3º do Decreto nº 65.185, de 18 de setembro de 1969, que as atribuições residuais sejam transferidas ao BANDES.

Para debater e instruir a matéria, a Comissão Mista encarregada de examinar a Medida Provisória, e sobre ela emitir parecer conforme determina o art. 62, § 9º, da Constituição Federal, foi instalada em 11 de dezembro de 2013, ocasião em que foram eleitos o Presidente e a Vice-Presidente da Comissão e designados o Relator e o Relator-Revisor.

Foram apresentadas trinta emendas à MPV nº 628, de 2013.

Entre as emendas direcionadas ao art. 1º da MPV, as mais frequentes têm por objetivo criar limites mínimos de aplicação de recursos em determinadas atividades, regiões ou em empresas de pequeno porte. É o caso das Emendas nºs 16, 17, 18 e 23, que pretendem beneficiar a agropecuária e os serviços relacionados; as pequenas e as microempresas; e as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Ainda relativas ao art. 1º estão as Emendas nºs 9, 15, 21 e 22. A Emenda nº 9 propõe que, dos R\$ 24 bilhões de que trata a MPV, R\$ 2 bilhões sejam destinados ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A Emenda nº 15 propõe que o empréstimo da União ao BNDES não seja remunerado pela TJLP, mas pela taxa de captação federal, e que os valores destinados à cobertura dos subsídios financeiros concedidos ao Banco constem do Orçamento da União. A Emenda nº 21 proíbe que o BNDES e a BNDESPar apoiem projetos que contemplem atos de concentração econômica. Por fim, a Emenda nº 22 propõe a supressão do art. 1º da MPV, o que equivale a eliminar a autorização para o novo empréstimo ao BNDES.

A única emenda que trata do Funres é a de nº 1, que propõe a supressão dos arts. 2º e 3º da MPV, o que implicaria restringir a MPV ao empréstimo do Tesouro Nacional ao BNDES.

As demais emendas – nºs 2 a 8, 10 a 14, 19, 20 e 24 a 30 não podem ser associadas a qualquer dos dispositivos da proposição principal.

Desse subconjunto, treze emendas tratam de matéria tributária:

- as Emenda nºs 2 e 11 tratam da desoneração da folha de pagamento;

- a Emenda nº 3 propõe isentar do imposto sobre a renda o ganho auferido em venda de imóvel residencial por parte de residente no País;

- a Emenda nº 5 inclui as empresas de água e saneamento no regime cumulativo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social;

- a Emenda nº 6 eleva o limite máximo do valor venal do imóvel residencial, para fins de isenção frente ao imposto sobre a renda, para R\$ 980 mil;

- a Emenda nº 10 permite a compensação de créditos de PIS/Pasep e Cofins com débitos próprios de tributos federais, apenas para as empresas do setor de leite integral localizadas em Municípios atingidos pela seca ou por estiagem na área da Sudene;

– a Emenda nº 12 inclui os exportadores de peles curtidas ou *crust* de ovinos e caprinos no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA), enquanto as Emendas nºs 14 e 30 estendem a vigência desse Programa até 31 de dezembro de 2017;

– a Emenda nº 13 isenta de IPI e reduz a zero as alíquotas de PIS/Cofins para os fabricantes de bicicletas e suas partes e peças;

– a Emenda nº 20 altera o Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área da Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde (PROSUS) para postergar o prazo final de consolidação dos débitos; e

– a Emenda nº 24 prorroga o benefício fiscal da depreciação acelerada dos veículos que menciona até 31 de dezembro de 2014, enquanto a Emenda nº 25 estende o mencionado benefício aos veículos de passageiros que menciona.

As demais abordam assuntos variados. Duas se ocupam de assuntos de finanças públicas. Primeiramente, a Emenda nº 4, que sugere vincular parte dos recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP) a investimentos de Estados e Municípios em Educação e Saúde. Por sua vez, a Emenda nº 7, que destina o imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF) recolhido pelas autarquias e fundações federais de ensino superior a investimentos no âmbito da própria instituição de onde provêm os recursos. Duas outras tratam de assuntos afetos a dívidas de instituições financeiras. A emenda nº 8 exclui a cobrança de juros de instituições financeiras públicas em processo de liquidação extrajudicial, e a Emenda nº 28 concede remissão de 90% da dívida do Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP) junto ao BNDES e reestrutura o restante.

A Emenda nº 19 também enfoca assunto de endividamento – no caso, de operações de crédito rural realizadas com recursos dos fundos constitucionais de financiamento em Municípios que decretaram situação de

emergência ou calamidade pública a partir de 1º de dezembro de 2011 e em outros que especifica. A Emenda prorroga e reestrutura a dívida.

As Emendas n^{os} 26 e 27 tratam de fundos regionais. A Emenda n^o 26 autoriza a criação de Fundo de Equilíbrio Econômico do Sul (Funesul), para prestar assistência financeira a empreendimentos na Região Sul e no Estado do Mato Grosso do Sul, e a Emenda n^o 27 autoriza a União a participar em até 1% no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e permite ao Banco auxiliar na administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO), até que seja criado o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste (BDCO).

Finalmente, a Emenda n^o 29 prorroga até 31 de dezembro de 2017 o prazo para contratação de operações de financiamento junto ao BNDES e à FINEP com subvenção econômica do Tesouro Nacional, nos termos da Lei n^o 12.096, de 2009.

II – ANÁLISE

II.1 – Constitucionalidade, Juridicidade, Adequação Financeira e Orçamentária e Técnica Legislativa

Em consonância com o art. 62 da Constituição Federal, em caso de relevância e urgência, a Presidente da República está legitimada a editar medida provisória, a ser apreciada pelo Congresso Nacional.

A MPV n^o 628, de 2013, atende aos referidos pressupostos constitucionais. A redução do programa de emissão monetária nos Estados Unidos tem sido fonte de preocupação entre as economias emergentes, na medida em que tem se traduzido em desvalorização cambial e forçado a elevação das taxas de juros em diversos países, entre os quais o Brasil. Embora a situação econômica brasileira seja sólida, é importante que o Governo Federal possa contar com mecanismos eficientes e ágeis de implementação de sua política creditícia anticíclica, da qual o BNDES se tornou a pedra angular. Sem os recursos previstos na MPV, o Banco ficaria

ameaçado em seu papel estratégico no estímulo ao investimento e ao emprego no Brasil. Isso basta para demonstrar a urgência e a relevância do art. 1º.

Quanto aos arts. 2º e 3º, a urgência e a relevância decorrem da necessidade de remodelar o Funres, de forma a permitir que o Estado do Espírito Santo volte a utilizar esse importante instrumento de desenvolvimento regional, atualmente com recursos ociosos em caixa equivalentes a metade de seu patrimônio líquido, para estimular o crescimento, o emprego e a renda neste importante Estado da Federação. Portanto, na escala estadual, as medidas relativas ao Funres têm relevância e urgência análogas às medidas relativas ao BNDES.

Importa consignar, ainda, quanto à constitucionalidade, que a Carta Magna confere à União competência para legislar sobre as matérias contidas na MPV, que não se encontram no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, previstas nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição.

Quanto à juridicidade e técnica legislativa, não há óbices à aprovação da matéria.

No que concerne à adequação orçamentário-financeira, as medidas propostas no art. 1º não implicam redução do superávit primário nem elevação da dívida líquida, pois a entrega, ao BNDES, dos títulos emitidos pelo Tesouro implicará a assunção, pelo Banco, de dívida de igual valor junto à União. Assim, o Tesouro recebe, em troca, um ativo financeiro, e a operação tem saldo nulo. Quanto à modernização do Funres, sua transferência para a esfera estadual em nada impacta o orçamento ou o patrimônio federal, pois os recursos do Fundo pertencem aos seus quotistas, que são investidores privados. A rigor, haverá menor comprometimento de recursos humanos da administração federal com a gestão do Fundo, o que pode ser considerado um impacto favorável.

II. 2 – Do mérito e das emendas apresentadas

O art. 1º da MPV nº 628, de 2013, é muito similar, em conteúdo e linguagem, ao art. 1º da Lei nº 11.948, de 2009, oriunda da conversão da MPV nº 453, também de 2009. Após a aprovação da MPV nº 453, de 2009, foram aprovadas diversas outras medidas provisórias para suplementar os recursos inicialmente previstos e ampliar o alcance do programa de crédito. Ademais, o mencionado art. 1º exprime a manutenção de uma política pública conduzida com legitimidade pelo atual governo e que diz respeito à promoção de investimentos e de seu uso com propósitos anticíclicos. O Relatório Trimestral publicado pelo BNDES, em atendimento ao § 6º do art. 1º da mencionada Lei nº 11.948, de 2009, confere transparência e publicidade ao Programa.

Entre outras informações, o Relatório relativo ao quarto trimestre de 2013 faz um balanço das liberações realizadas pelo Tesouro Nacional e do saldo devedor. No total, já incluídos os recursos aportados pela MPV nº 628, de 2013, o Tesouro Nacional liberou R\$ 324 bilhões, que já renderam juros de R\$ 54 bilhões e sofreram correção de R\$ 1,7 bilhão. A maior parte dos recursos aportados pelo Tesouro está remunerada à TJLP. Do total, R\$ 45 bilhões já foram pagos pelo BNDES ao Erário, restando R\$ 335 bilhões a pagar.

As liberações totais superaram R\$ 440 bilhões, divididas entre todos os Estados do País e beneficiando os mais diversos setores da economia. Os setores da indústria de transformação e da infraestrutura foram os que receberam maior apoio. Nesses setores, destacaram-se as atividades relativas a derivados de petróleo e biocombustíveis e os investimentos no transporte terrestre.

Além disso, o Programa contribuiu para ampliar o acesso ao crédito das pequenas e microempresas, que passam a ter acesso a financiamento a custo inferior ao das empresas de maior porte. Finalmente, a estimativa de criação de emprego e renda, segundo a metodologia adotada pelo BNDES, é de cerca de 11,8 milhões de postos de trabalho, até o terceiro trimestre de 2013.

Contudo, vários têm sido os questionamentos sobre essa política de transferência de recursos do Tesouro Nacional para o BNDES. As principais críticas relacionam-se aos seguintes pontos:

- (i) O volume elevado e a pouca transparência dos subsídios implícitos (equivalente ao investimento anual no Programa Bolsa-Família), correspondentes à diferença entre o custo de captação da dívida pública (próximo à SELIC) e o custo de remuneração dos recursos do Tesouro pelo BNDES (TJLP);
- (ii) O efeito sobre a perda de eficácia da política monetária, haja vista que tais operações vêm contribuindo para elevar a participação da concessão do crédito administrado sobre o crédito total (incluindo recursos livres) na economia;
- (iii) As distorções que introduz no mercado de capitais de longo prazo no Brasil, o que dificulta o seu desenvolvimento;
- (iv) O impacto incerto da política de empréstimos do BNDES sobre a atividade econômica relativamente à aplicação desses recursos em outras finalidades estratégicas do governo, ou seja, o custo de oportunidade da política para o Tesouro Nacional e;
- (v) Seu impacto distributivo, haja vista que transfere recursos subsidiados a grandes empresas, as quais, em tese, poderiam captar no mercado privado doméstico ou internacional e também se proteger das oscilações econômicas.

O debate sobre o mérito da política de promoção de investimentos, por meio dos programas atualmente executados pelo BNDES, está posto e precisa ser promovido em favor da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. No entanto, é preciso reconhecer que os recursos autorizados na MPV nº 628, de 2013, fazem parte de uma lógica e de um escopo maior, relacionados com o desenho da política econômica do atual governo, legitimamente formulada e estabelecida. Assim, não obstante a necessidade de promover e aprofundar o debate sobre a atual política, consideramos indiscutível a sua legitimidade e o seu mérito para o atual governo.

Para avaliar o mérito dos arts. 2º e 3º, é importante mostrar o contexto histórico em que o Funres foi criado e as funções que desempenhou. Também é importante explicar as diferenças entre o Funres e os demais Fundos Regionais de Desenvolvimento, apesar do fato de que, sob a ótica da legislação federal, o tratamento dispensado para os Fundos seja o mesmo.

Até a década de 1960, o Espírito Santo tinha uma economia extremamente dependente do café. Em 1960, 68% da população economicamente ativa do Estado se concentrava no setor agrícola e a lavoura cafeeira era responsável pelo emprego de 80% da população ocupada nesse segmento. Mas, com a sequência de supersafras que determinou forte queda dos preços do café, a União decidiu erradicar os cafezais até que a capacidade produtiva e as safras colhidas se equiparassem às necessidades do mercado consumidor.

Assim, entre 1962 e 1967, mais da metade do cafezal capixaba foi erradicada, deixando mais de 60 mil pessoas sem emprego. Calcula-se que, por conta da erradicação, 200 mil deixaram a zona rural do Espírito Santo, gerando grave crise social.

Para fazer frente a essa crise, o Governo Federal criou o Funres, por meio do Decreto-Lei nº 880, de 1969. Além disso, outros instrumentos complementares foram criados no âmbito estadual. O Funres passou a oferecer aos empreendimentos industriais e agropecuários, localizados no Estado do Espírito Santo, assistência financeira nas modalidades de participação acionária e de operações de crédito. O mesmo dispositivo legal criou o Geres, para administrar os recursos e incentivos fiscais do Funres.

O Fundo foi um dos instrumentos que permitiram fomentar a economia local. Desde o início da sua operação, lei estadual autorizou aportes também do ICMS. Assim, o Funres foi constituído com recursos estaduais, equivalentes a cinco por cento do ICMS devido pelas empresas optantes, além dos recursos federais, oriundos da renúncia do imposto sobre a renda. A maior diferença está no uso de recursos da subconta do Funres relativa ao ICMS também em operações de crédito, cujas normas são definidas pelo Geres e operacionalizadas pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). Comparativamente aos demais Fundos Regionais de

Desenvolvimento, o Funres é o único cuja abrangência está restrita a um só estado.

A MP nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, extinguiu a faculdade das pessoas jurídicas optarem pela destinação ao Funres de parte do imposto devido sobre a renda. Pouco tempo depois, a Lei Estadual nº 7.667, de 18 de dezembro de 2003, acompanhou a decisão federal e também extinguiu os aportes com origem no ICMS. Desde então o fluxo de recursos novos para o Fundo cessou, permanecendo aprovação de novos projetos a partir do saldo existente.

De fato, o modelo, tal como elaborado em 1969 – isto é, como medida compensatória à erradicação dos cafezais – não mais se aplica. Segundo o IBGE, o PIB *per capita* do Espírito Santo supera R\$ 27 mil. É o quarto maior do País. Perde apenas para o PIB *per capita* do Distrito Federal, de São Paulo e do Rio de Janeiro. É também maior do que o PIB *per capita* médio do Brasil e muito maior que o PIB *per capita* da Região Nordeste, ligeiramente superior a R\$ 10 mil. Além disso, o Estado já é dotado de uma economia diversificada e de instituições capazes de conduzir o seu processo de desenvolvimento local. Um exemplo é o Bandes, uma instituição financeira estadual que, além de ser agente operadora dos recursos do BNDES, dispõe de fundos próprios para a promoção do desenvolvimento.

Vários outros modelos de fundos de investimentos são mais aplicáveis e mais dotados de transparência do que aqueles compostos por renúncias fiscais ou pelo endividamento público. Por isso, a transferência do saldo do Funres para a gestão estadual representa uma oportunidade para o Estado fortalecer seus programas de desenvolvimento local e de dotá-los de um modelo de governança mais adequado e transparente. Além disso, os custos decorrentes da gestão compartilhada entre os governos federal e estadual tornaram-se elevados, considerando-se o pequeno volume de recursos à disposição do Fundo, atualmente ao redor de R\$ 160 milhões de patrimônio líquido e R\$ 90 milhões em disponibilidades.

Atualmente, apesar de cessado o fluxo de ingresso de recursos, o Funres continua operando e aprovando novos projetos nas modalidades de Subscrição de Debêntures, Operações de Crédito e Cooperação Financeira Não-Reembolsável, contando com o saldo disponível, acrescido dos

rendimentos derivados das aplicações dos recursos existentes em caixa, bem como do retorno das operações de crédito já realizadas. As disponibilidades do Fundo, assim como vários dos seus recebíveis, encontram-se na forma de Certificados dos Investimentos (CIs), os quais estão em mãos de detentores privados, predominantemente locais.

O fundo que substituirá o Funres pertencerá à esfera estadual e será regido por leis do Estado do Espírito Santo. Em seguida, o fundo estadual passará a atuar como herdeiro dos ativos e passivos do Funres, fundo federal encerrado pela MPV nº 628, de 2013. Cumprida a missão da União, caberá ao Estado do Espírito Santo dispor como melhor lhe convier sobre a administração do fundo e resgatar sua agilidade e capacidade de alavancar a economia local.

Examinemos agora as emendas, a começar por aquelas que se dirigem ao art. 1º da MPV.

Quanto às Emendas nºs 16, 17, 18 e 23, que propõem especificar limites e participações percentuais para regiões, setores econômicos e porte das empresas, parece temerário criar limitações à autonomia do BNDES em aprovar os projetos mais relevantes para o País. Isso se explica tendo em vista que a imposição de limites dessa natureza pode criar eventuais entraves à aprovação de projetos e à liberação de recursos, impedindo a criação de empregos e renda e induzindo o apoio a projetos não necessariamente eficientes ou com impacto econômico duvidoso. Uma excessiva interferência nas decisões alocativas da carteira do Banco pode induzir à queda na rentabilidade dos seus ativos e, no longo prazo, a uma redução dos recursos disponíveis para concessão de novos empréstimos. Além disso, o BNDES conta com uma equipe experiente, qualificada e de elevado espírito público, merecendo, portanto, a confiança da população brasileira e do Congresso Nacional. Por essa razão, as Emendas nos 16, 17, 18 e 23 foram rejeitadas.

A Emenda nº 9, por seu turno, que propõe serem destinados R\$ 2 bilhões ao BNB, embora meritória, enfrenta dificuldades de ordem técnica. Isso ocorre porque a transferência de recursos para o BNB implicaria a redução dos recursos disponibilizados ao BNDES. Dessa forma, foi necessário rejeitá-la, para manter a coerência com a autorização da transferência da totalidade dos recursos.

As Emendas de nºs 15 e 21 referem-se ao aprimoramento da relação entre o Tesouro Nacional e o BNDES. A Emenda nº 15 propõe remunerar os recursos disponibilizados por meio da MPV à mesma taxa de captação dos títulos mobiliários emitidos para essa finalidade. Isso permite reduzir o valor do subsídio implícito nas operações entre o Tesouro Nacional e o BNDES, além de acompanhar o ciclo de aperto monetário iniciado pelo Banco Central em 2013. Cumpre ainda o papel de reduzir assimetrias entre o custo de capital de empresas de um mesmo setor de atividade, o que ocorre em função de sua fonte de captação – o mercado privado de capitais ou o BNDES. Embora pertinente, a medida quebra a coerência da política que vem sendo executada pelo Governo Federal, de complementar os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destinados ao BNDES, mantendo a mesma remuneração, de forma a evitar incongruências entre o custo de captação e o custo do crédito ao tomador. Essa medida é necessária, pois a dotação atual do FAT é insuficiente para atender à demanda. Novamente, acreditamos que, embora o impacto de tais subsídios seja uma questão ainda sujeita a debate, a política econômica do governo tem legitimidade, razão pela qual é necessário rejeitar a Emenda nº 15.

A Emenda nº 21 procura, com razão, evitar que o BNDES apoie atividades de concentração de mercado por meio da concessão de empréstimos subsidiados. Também veda que o Tesouro Nacional, com recursos de caixa ou por meio do endividamento público, promova atos de concentração que ofereçam riscos à concorrência. O objetivo da emenda é meritório, mas a fiscalização de atos de concentração econômica cabe ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), em especial ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Para não invadir as competências legais desses órgãos e evitar a emergência de conflitos entre o Cade e o BNDES, optamos por não recomendar a aprovação dessa Emenda.

Reconhecido o mérito do art. 1º, não faria sentido acatar a Emenda nº 22, que o suprime. A Emenda nº 29 não foi acatada pelo fato da MPV nº 633, de 2013, recentemente editada, já tratar do mesmo objeto, qual seja, extensão do prazo até dezembro de 2014 para contratação de operações de crédito junto ao BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) com a equalização de juros de que trata o art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009. Se esse tratamento do tema merece algum reparo, o ideal é que a discussão ocorra no âmbito da citada MPV nº 633, de 2013.

Apenas a Emenda nº 1 versa sobre os arts. 2º e 3º da MPV. Como procuramos demonstrar anteriormente que as medidas voltadas à modernização do Funres são meritórias, seria incoerente acatar a sugestão de suprimir os dispositivos que tratam do assunto.

A Emenda de nº 26, que autoriza a criação do Fundo de Equilíbrio Econômico do Sul (Funesul), e a de nº 27, que autoriza a União a participar no montante de até 1% do capital do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), de autoria do Deputado Alfredo Kaefer, nos parecem meritórias. Isso porque, em conjunto, contribuem para redistribuir regionalmente as competências já adquiridas pelo BNDES e pelo Governo Federal em iniciativas que tanto contribuíram para o desenvolvimento brasileiro. No entanto, a União não poderia autorizar o BRDE a auxiliar na administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), em caráter temporário e suplementar ao Banco do Brasil, pois o BRDE não é parte da administração federal. Além disso, a criação da Funesul exigiria uma discussão maior, inclusive a respeito do seu formato, da sua composição e das suas atribuições, razão pela qual acreditamos ser precipitada sua autorização na forma da Emenda apresentada. Por isso, não pudemos acatar, neste momento, as Emendas nºs 26 e 27.

A Emenda nº 4, que propõe a vinculação da receita do PIS, colide com o disposto no art. 239 da Constituição. Da mesma forma, a Emenda nº 7 colide com o inciso IV do art. 167 da Constituição, que só admite vinculação de imposto na área da educação se for destinada ao ensino.

As Emendas nºs 8 e 28, que tratam de perdão e reestruturação de dívidas de instituições financeiras, deveriam ser tratadas com maior transparência, em projeto de lei próprio, e mediante a apresentação ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira de todos os dados e possíveis impactos da iniciativa.

A Emenda nº 19, do Senador Eduardo Amorim, que reestrutura dívidas agrícolas com recursos de fundos constitucionais, já foi objeto de discussão e deliberação do Congresso Nacional por ocasião da tramitação da MPV nº 618, de 2013. O acordo possível para prorrogação dos saldos devedores de empréstimos do FNE e FNO foi incorporado ao PLV e consta

do art. 12 da Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013. Por isso, a Emenda não pode ser aproveitada.

Passamos, agora, a analisar as emendas que tratam de assuntos tributários.

As Emendas nºs 12, 14 e 30 estendem a abrangência e o prazo do Reintegra, regime estabelecido pelo atual governo para permitir que os exportadores enquadrados no Decreto nº 7.633, de 2011, possam reivindicar o ressarcimento parcial ou integral dos resíduos tributários existentes na sua cadeia de produção. Originalmente, o regime se aplicaria às exportações realizadas até 31 de dezembro de 2012, mas, por força da MPV nº 601, de 2012, o prazo do Programa foi estendido para 31 de dezembro 2013. Passada essa data, o Reintegra foi encerrado. Considerações relativas ao equilíbrio orçamentário impedem que esse importante Programa seja reativado de imediato, mas o próximo presidente definirá os mecanismos necessários para garantir a imunidade tributária das exportações. Da mesma forma, fica inviabilizada a Emenda nº 12, que propõe estender o Reintegra para o setor de ovinocultura.

Ainda no conjunto das emendas de natureza tributária, analisamos as Emendas de nºs 2 e 11 – sobre desoneração de folha de salários –, nº 5 – que desonera as companhias de saneamento – nº 13 – que retira o IPI incidentes sobre bicicletas – e nos 24 e 25 – que estendem prazo e abrangência da depreciação acelerada para veículos destinados aos transportes de mercadorias. Trata-se de Emendas meritórias, que aperfeiçoam medidas de desoneração tributária já introduzidas pelo Governo Federal. São medidas já testadas e que trouxeram resultados benéficos para a economia brasileira. Em especial, nos parece extremamente importante a Emenda nº 5, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, pelo papel que o saneamento básico cumpre na prevenção de doenças infectocontagiosas, na queda da mortalidade infantil e, portanto, no alívio do sistema de saúde e no bem estar da população. Também nos parece meritória a desoneração do IPI para bicicletas, sugerida na Emenda nº 13, de autoria do Senador Inácio Arruda, com notórios benefícios para a mobilidade urbana, meio-ambiente e saúde dos seus usuários.

Em seguida, avaliamos as Emendas nºs 3 e 6, ambas do Deputado Luiz Carlos Hauly, que propõem a desoneração dos investimentos

imobiliários por residentes mediante elevação do limite de isenção frente ao imposto de renda da pessoa física (IRPF) sobre o ganho de capital na venda do único imóvel. A proposta é de inegável mérito, em vista da valorização imobiliária recentemente ocorrida no País, que ainda não se refletiu adequadamente nos limites e nas regras previstos na legislação tributária.

Em que pesem os inúmeros argumentos a favor da aceitação das citadas Emendas n^{os} 2, 3, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 24, 25 e 30, não há espaço fiscal, neste momento, para cobrir seus impactos orçamentário-financeiros. Em 2013, o Governo Federal enfatizou que não irá prorrogar nem conceder incentivos fiscais ou renúncias tributárias. Recentemente, foi definida a meta de superávit primário para 2014 equivalente a 1,9% do PIB. Portanto, o contexto atual é de ajuste fiscal, razão única que nos obriga a rejeitar essas contribuições. Estamos certos, no entanto, que o Congresso Nacional não esquecerá essas bandeiras e ficará atento à necessidade de defendê-las logo que possível.

Nesse sentido, é preciso registrar que o estreito espaço fiscal existente permitiu aproveitar apenas duas outras emendas com renúncia de receita.

A primeira é a Emenda n^o 10, de autoria do Senador Inácio Arruda, que autoriza a compensação ou ressarcimento de créditos tributários para produtores de Leite. A medida procura mitigar os custos financeiros que vêm sendo carregados pelo setor desde 2004, quando o governo editou Lei que assegura a alíquota zero no PIS/COFINS incidente sobre a venda de Leite “in natura”. Desde então, os créditos tributários se acumulam sem a possibilidade de compensação. O acúmulo de créditos, por sua vez, ocorre apenas nos produtores exclusivos de leite pois, onde a indústria é diversificada, os créditos podem ser compensados na venda de outros produtos. Outra consequência tem sido a perda de participação de mercado das cooperativas fornecedoras de leite para as grandes indústrias de alimentos. Por isso, a nova redação dada à Emenda n^o 10, propõe ainda permitir a acumulação de créditos para as cooperativas, para que os produtores cooperados possam, igualmente, ter direito ao seu ressarcimento. Trata-se, portanto, de restaurar a isonomia competitiva entre competidores dentro de um mesmo setor. Pela sua relevância, decidimos ampliar sua abrangência, incluindo o setor de café e estendendo seus efeitos para todo o território

nacional, na forma dos arts. 5º a 7º do projeto de lei de conversão, que contam com a concordância do Poder Executivo. Outros setores do agronegócio inseridos na alíquota zero do PIS/COFINS, tais como carnes, soja e suco de laranja, foram anteriormente beneficiados com a possibilidade de ressarcimento de créditos, inclusive em condições mais favoráveis do que as aqui propostas.

A Emenda nº 20, do Deputado Antonio Brito, também foi acatada, pois trata de um ajuste de redação necessário ao aperfeiçoamento do Prosus, regulado pela Lei nº 6.813, de 2013, sem o qual muitas entidades seriam impedidas de participar.

Devido à aceitação de emendas com impacto orçamentário e financeiro, introduzimos dispositivo que determina a adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além das emendas apresentadas pelos parlamentares no prazo regimental, propomos a adoção de duas medidas que serão importantes para os profissionais de condução de ambulâncias e para os cooperativados de todo o País.

No caso dos condutores de ambulâncias, o acréscimo dos arts. 9º e 10 ao PLV cumpre a dupla função de garantir o efetivo treinamento dos profissionais envolvidos nessa atividade e de assegurar a eles o direito à associação sindical. O treinamento para essa atividade é tema cuja importância dificilmente pode ser exagerada, considerando os riscos que envolve e a responsabilidade que representa, especialmente em situações de urgência, em que um pequeno equívoco pode custar uma vida. Quanto ao direito de associação sindical, trata-se de direito básico do trabalhador, que não suscitará, estamos convictos, nenhuma objeção.

O objetivo do art. 8º é antecipar a repercussão financeira no patrimônio líquido da sociedade cooperativa nas diversas hipóteses de desligamento do associado.

O desligamento do associado é, em regra, um processo longo e demorado, seja na esfera administrativa ou judicial. E o desligamento sempre implica a liquidação da quota do sócio cooperado, isto é, a extinção da quota

pela sociedade cooperativa e o pagamento de respectivo valor patrimonial ao agora ex-associado. Tal pagamento resulta na redução do valor do capital social da sociedade cooperativa e, conseqüentemente, na redução de seu patrimônio líquido, ou seja, o desligamento do associado sempre produz uma repercussão financeira negativa para a sociedade cooperativa.

Diante desse fato, as sociedades cooperativas praticam, não raro, conduta abusiva no sentido de protelar injustificadamente o desligamento do associado, o que acaba por inchar, de forma artificial e irrealista, o patrimônio líquido da entidade. A alteração proposta é, portanto, meritória, pois antecipa a repercussão financeira negativa sobre o patrimônio líquido da sociedade cooperativa para a data do pedido de desligamento. O valor devido ao associado que se desliga passa a ser subtraído do valor do patrimônio líquido imediatamente depois de registrado o pedido de desligamento, e os efeitos financeiros dessa decisão não mais dependerão da conclusão do processo de desligamento.

A medida torna mais rigorosa e precisa a contabilidade da sociedade cooperativa, o que aumenta a segurança econômica e jurídica dos associados e, em especial, dos credores oficiais e privados que fomentam o movimento cooperativista no Brasil.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 628, de 28 de novembro de 2013. No mérito, votamos pela **aprovação** da Medida Provisória, modificada pelas Emendas nºs 10 e 20, e pela **rejeição** das Emendas nºs 1 a 9, 11 a 19 e 21 a 30, na forma do seguinte:

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2014

Constitui fonte adicional de recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; autoriza a União a encerrar o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e extingue o Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo; altera as Leis nºs 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, e 12.599, de 23 de março de 2012, para dispor sobre a utilização de créditos presumidos da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) dos produtos que especifica; altera a Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, para ampliar prazo de consolidação de débitos de tributos federais das entidades que tiverem aderido ao PROSUS; altera a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, para dispor sobre o desligamento de associado de cooperativa; altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, para dispor sobre o treinamento obrigatório dos condutores de ambulâncias e assegurar a esses profissionais o direito à associação sindical.

Art. 1º Fica a União autorizada a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no montante de até R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais), em condições financeiras e contratuais a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 1º Para a cobertura do crédito de que trata o *caput*, a União poderá emitir, sob a forma de colocação direta, em favor do BNDES, títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, cujas características serão definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda, respeitada a equivalência econômica com o valor previsto no *caput*.

§ 2º Em contrapartida ao crédito concedido nos termos do *caput*, o BNDES poderá utilizar, a critério do Ministério da Fazenda, créditos detidos contra a BNDES Participações S.A – BNDESPAR.

§ 3º O crédito concedido pelo Tesouro Nacional será remunerado pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP.

Art. 2º Fica a União autorizada a encerrar o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, instituído pelo Decreto-Lei nº 880, de 18 de setembro de 1969, e a transferir as suas competências e seus direitos e deveres para fundo a ser instituído pelo Estado do Espírito Santo.

Parágrafo único. A transferência ocorrerá por meio de convênio a ser firmado entre o Ministério da Integração Nacional e o Estado do Espírito Santo.

Art. 3º Fica extinto o Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, criado pelo Decreto-Lei nº 880, de 1969.

Art. 4º A Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º

.....

§ 3º

I - 60% (sessenta por cento) daquela prevista no art. 2º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e no art. 2º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, para os produtos de origem animal classificados nos Capítulos 2, 3, 4, exceto leite *in natura*, 16, e nos códigos 15.01 a 15.06, 1516.10, e as misturas ou preparações de gorduras ou de óleos animais dos códigos 15.17 e 15.18;

.....

IV - 40% (quarenta por cento) daquela prevista no art. 2º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e no art. 2º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, no caso de aquisição ou de recebimento de cooperado de leite *in natura* por pessoa jurídica regularmente habilitada perante o Poder Executivo na forma do art. 9º-A;

V - 20% (vinte por cento) daquela prevista no art. 2º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e no art. 2º da Lei nº 10.833, de 29 de

dezembro de 2003, no caso de aquisição ou de recebimento de cooperado de leite *in natura* por pessoa jurídica não habilitada perante o Poder Executivo na forma do art. 9º-A.

.....”(NR)

“Art. 9º-A. A pessoa jurídica poderá utilizar o saldo de créditos presumidos de que trata o art. 8º apurado em relação a custos, despesas e encargos vinculados à produção e à comercialização de leite, acumulado até o dia anterior à publicação do ato de que trata o § 8º ou acumulado ao final de cada trimestre do ano-calendário a partir da referida data, para:

I - compensação com débitos próprios, vencidos ou vincendos, relativos a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, observada a legislação aplicável à matéria; ou

II - ressarcimento em dinheiro, observada a legislação aplicável à matéria.

§ 1º O pedido de compensação ou de ressarcimento do saldo de créditos de que trata o caput acumulado até o dia anterior à publicação do ato de que trata o § 8º somente poderá ser efetuado:

I - relativamente aos créditos apurados no ano calendário de 2009, a partir da data de publicação do ato de que trata o § 8º;

II - relativamente aos créditos apurados no ano-calendário de 2010, a partir de 1º de janeiro de 2015;

III - relativamente aos créditos apurados no ano-calendário de 2011, a partir de 1º de janeiro de 2016;

IV - relativamente aos créditos apurados no ano-calendário de 2012, a partir de 1º de janeiro de 2017;

V - relativamente aos créditos apurados no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 e o dia anterior à publicação do ato de que trata o § 8º, a partir de 1º de janeiro de 2018.

§ 2º O disposto no caput em relação ao saldo de créditos presumidos apurados na forma do inciso IV do § 3º do art. 8º e acumulado ao final de cada trimestre do ano-calendário a partir da data de publicação do ato de que trata o § 8º deste artigo somente se aplica à pessoa jurídica que tenha projeto aprovado pelo Poder Executivo para a realização de investimentos em projetos destinados a auxiliar produtores rurais de leite no desenvolvimento da qualidade e da produtividade de sua atividade.

§ 3º A utilização do saldo de créditos presumidos de que trata o § 2º conforme estabelecido nos incisos do caput fica condicionada:

I - à regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda;

II - à realização, pela pessoa jurídica interessada, no ano-calendário, de investimento no projeto de que trata o § 2º correspondente, no mínimo, a 10% (dez por cento) do somatório dos valores dos créditos presumidos de que trata o § 2º efetivamente compensados com outros tributos ou ressarcidos em dinheiro no mesmo ano-calendário;

III - à regular execução do projeto de investimento de que trata o § 2º nos termos em que aprovados pelo Poder Executivo;

IV - ao cumprimento das obrigações acessórias estabelecidas pelo Poder Executivo para viabilizar a fiscalização da regularidade da execução do projeto de investimento de que trata o § 2º.

§ 4º O investimento de que trata o inciso II do § 3º:

I - poderá ser realizado, total ou parcialmente, individual ou coletivamente, por meio de aporte de recursos em instituições que se dediquem a auxiliar os produtores de leite em sua atividade, sem prejuízo da responsabilidade da pessoa jurídica interessada pela efetiva execução do projeto de investimento de que trata o § 2º;

II - não poderá abranger valores despendidos pela pessoa jurídica para cumprir requisito à fruição de qualquer outro benefício ou incentivo fiscal.

§ 5º A pessoa jurídica que, em determinado ano-calendário, não alcançar o valor de investimento necessário nos termos do inciso II do § 3º poderá, em complementação, investir no projeto aprovado o valor residual até o dia 30 de junho do ano-calendário subsequente.

§ 6º Os valores investidos na forma do § 5º não serão computados no valor do investimento de que trata o inciso II do § 3º apurado no ano-calendário em que foram investidos.

§ 7º A pessoa jurídica que descumprir as condições estabelecidas no § 3º:

I - terá sua habilitação cancelada;

II - perderá o direito de utilizar o saldo de créditos presumidos de que trata o § 2º nas formas estabelecidas nos incisos do caput, inclusive em relação aos pedidos de compensação ou ressarcimento apresentados anteriormente ao cancelamento da habilitação mas ainda não apreciados ao tempo desta;

III - não poderá se habilitar novamente no prazo de dois anos, contados da publicação do cancelamento da habilitação;

IV - deverá apurar o crédito presumido de que trata o art. 8º na forma do inciso V do § 3º daquele artigo.

§ 8º Ato do Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo, estabelecendo, entre outros:

I - os critérios para aprovação dos projetos de que trata o § 2º apresentados pelos interessados;

II - a forma de habilitação das pessoas jurídicas interessadas;

III - a forma de fiscalização da atuação das pessoas jurídicas habilitadas.”

Art. 5º O art. 9º da Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º.....

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se também ao crédito presumido de que trata o art. 15 da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica no caso de recebimento, por cooperativa, de leite in natura de cooperado.” (NR)

Art. 6º A Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º-A O saldo do crédito presumido de que trata o art. 8º da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, apurado até 1º de janeiro de 2012 em relação à aquisição de café in natura poderá ser utilizado pela pessoa jurídica para:

I - compensação com débitos próprios, vencidos ou vincendos, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, observada a legislação específica aplicável à matéria, inclusive quanto a prazos extintivos; ou

II - pedido de ressarcimento em dinheiro, observada a legislação específica aplicável à matéria, inclusive quanto a prazos extintivos.”

Art. 7º O art. 37 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 37.

.....

§ 2º A moratória abrangerá o montante das dívidas vencidas no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, até o mês anterior ao da publicação da

regulamentação de que trata o art. 43 desta Lei, com respectivos acréscimos legais.

.....

§ 7º O disposto nos arts. 13 da Lei nº 9.065, de 20 de junho de 1995, e 30 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, não se aplica durante o período de moratória a que se refere o § 1º, salvo na hipótese do § 3º do art. 38.” (NR)

Art. 8º O art. 24 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, passa a vigorar acrescido do § 4º:

“Art. 24.

.....

§ 4º As quotas de que trata o caput deixam de integrar o patrimônio líquido da cooperativa quando se tornar exigível, na forma prevista no estatuto social e na legislação vigente, a restituição do capital integralizado pelo associado, em razão do seu desligamento, por demissão, exclusão ou eliminação.” (NR)

Art. 9º A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 145-A. Para conduzir ambulâncias, além do disposto no art. 145, o candidato deverá comprovar treinamentos especializados e reciclagem em cursos específicos a cada 5 (cinco) anos, nos termos da normatização do CONTRAN.”

Art. 10. Assegura-se aos condutores de ambulâncias o direito de associação sindical na forma do § 3º do art. 511 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 11. Para fins do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e nos arts. 94 e 95 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, os órgãos competentes do Poder Executivo estimarão o impacto orçamentário-financeiro do disposto nos arts. 4º a 7º, e o montante será inserido na proposta de lei orçamentária relativa ao exercício subsequente.

Parágrafo único. A produção de efeitos financeiros dos dispositivos mencionados no *caput* estará condicionada ao cumprimento do disposto no *caput*.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Fica revogado o Decreto-Lei nº 880, de 18 de setembro de 1969.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator