

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão Legislativa nº 4, de 2011, do Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul - INTERSUL, que *concede incentivos a projetos que favoreçam a integração regional na América do Sul.*

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão a Sugestão Legislativa nº 4, de 2011, do Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul – INTERSUL, que objetiva conceder incentivos para projetos que favoreçam a integração regional na América do Sul. Tais empreendimentos deverão obedecer a diretrizes e metas definidas, a saber: responsabilidade fiscal, financeira, ambiental e social; desenvolvimento produtivo integrado do continente sul-americano, assim como do intercâmbio cultural e turístico; aumento da competitividade das economias sul-americanas; uso racional e sustentável dos recursos naturais, com ênfase na transformação local e na biotecnologia; estímulo à qualificação da mão-de-obra regional; promoção do desenvolvimento social e cultural das comunidades situadas na área de influência dos empreendimentos e compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, considerando a sustentabilidade dos territórios e dos recursos hidro-continentais e costeiro-oceânicos.

Estabelece, ademais, que apenas poderão ser considerados empreendimentos de integração aqueles que se enquadrem em pelo menos um dos seguintes itens: atividades realizadas por empresas especializadas na produção de bens e serviços envolvendo, no mínimo, dois países com potencial de atender não só ao mercado interno, mas também aos mercados de outros países sul-americanos, favorecendo o aumento da produtividade e da

competitividade regionais; atividades que se realizem conjuntamente, mediante cruzamento de capitais ou acordos empresariais regionais, voltadas à promoção da melhoria da eficiência na oferta, na distribuição e no uso de energia, ao aumento do uso de combustíveis com baixo teor de carbono, ou de biocombustíveis, bem como atividades que promovam sequestro de carbono e o uso de fontes de energias renováveis; atividades que utilizem e qualifiquem mão de obra local e equipamentos e insumos produzidos regionalmente, em proporções a serem definidas em regulamento próprio; atividades econômicas que favoreçam a integração regional em determinadas áreas (infraestrutura de transportes, saneamento, energia e telecomunicações); estudos e desenvolvimento de geração de energia a partir de uso de fontes renováveis; exploração e industrialização de recursos minerais; entretenimento, esporte, lazer e indústria do audiovisual. Preveem-se também, como empreendimentos de integração, os projetos que atendam ao mercado de bens e serviços das atividades supra mencionadas.

O art. 3º elenca os requisitos a serem obedecidos para que o empreendimento possa ser beneficiado com os incentivos concedidos à luz da presente proposição. O empreendimento deverá responder pela qualificação da mão de obra necessária para sua implementação e desenvolvimento, e aplicar os critérios de trabalho decente definidos pela OIT-Organização Internacional do Trabalho; atuar segundo os critérios de responsabilidade social; ter excelência no tratamento de questões ambientais associadas à atividade industrial e econômica e investir em mecanismos voltados ao enfrentamento de efeitos produzidos por desastres naturais; manter programas de prevenção e de mitigação das consequências de riscos previsíveis; criar mecanismos diferenciadores que caracterizem o empreendimento de integração sul-americana em relação a investimentos de outras procedências.

O art. 5º enumera os tipos de isenções a serem outorgados aos projetos: da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica; do Imposto sobre Produtos Industrializados relativo aos bens de capital; de Imposto de Importação, nas hipóteses de bens e serviços oriundos dos países do Mercosul e de bens e serviços oriundos de demais países, após prévia autorização do órgão competente do Mercosul.

Os empreendimentos de integração contarão, segundo dispõe o art. 6º, com tramitação em regime de prioridade e em guichê próprio, do licenciamento ambiental e demais procedimentos administrativos conexos; acesso prioritário a financiamentos com juros especiais de agências financeiras e bancos regionais tais como o Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, o futuro Banco do Sul, a Corporação Andina de Fomento – CAF e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

O art. 7º determina que os projetos deverão especificar os benefícios pretendidos, prazo de duração, que não poderá ser superior a quinze anos, e as contrapartidas sociais, cuja efetiva realização é requisito para o direito aos benefícios pleiteados. Prevê-se a elaboração de regulamento, que estabelecerá normas concernentes ao processamento do pedido, e a efetiva aplicação dos recursos previstos no projeto de contrapartida social e sua comprovação. O art. 8º estipula que o processamento do pedido se dará perante a Casa Civil da Presidência da República.

Em sua justificação, o Intersul defende que, para se fazer face à crise financeira e fiscal em curso nos ditos países desenvolvidos, é necessário o aprofundamento do projeto de integração da América do Sul, como um campo específico de desenvolvimento, de geração de emprego e renda e de melhoria do bem-estar social de suas populações. Sustenta que a proposição em tela apresenta solução para facilitar o investimento produtivo mediante alteração legislativa, sem ocasionar perda de receita fiscal, o que é vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF: “em vez de conceder benesses fiscais para setores específicos da economia – o que só poderia ser feito caso atendidos os requisitos do art. 14 da LRF – propomos conceder algum tipo de benefício fiscal para novos projetos a serem apresentados e aprovados pela Casa Civil da Presidência da República.”

Alega, ainda, que, ao estabelecer como requisito para o recebimento de incentivos, a condição de que os projetos contemplem a execução de contrapartidas sociais e culturais, conjuga-se, em uma mesma proposição, três importantes objetivos: integração sul-americana, incentivo ao desenvolvimento econômico sem perda de receitas tributárias e desenvolvimento social.

II – ANÁLISE

À luz do inciso I do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) opinar sobre as sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. Em

caso de parecer favorável, serão elas transformadas em proposição legislativa de autoria da Comissão e encaminhadas à Mesa, para tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito.

A presente sugestão legislativa atende os requisitos formais de admissibilidade, conforme estipulados pelo Ato da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº 1, de 2006.

No que diz respeito ao objetivo, a iniciativa, é, a vários títulos, meritória. Com efeito, por ela, promove-se incentivo à integração sul-americana por meio de empreendimentos conjuntos, levados a cabo por empresas cujo capital provenha de pelo menos dois diferentes países da América do Sul. Tais iniciativas certamente contribuirão para tornar os produtos da região mais competitivos no mercado internacional. Além disso, o projeto contempla a execução de contrapartidas sociais, tais como a qualificação de mão de obra e desenvolvimento sócio-econômico das comunidades situadas na região dos empreendimentos.

Por outro lado, conforme ressalta a instituição autora em sua justificação, cumpre destacar que a aprovação de projeto que incorpore os termos da sugestão em pauta fará com que tais empreendimentos sejam possíveis apenas em território brasileiro, porquanto não se trata de norma do Mercosul, não se estendendo, por conseguinte, aos demais Estados Partes do bloco. Caberia, portanto, ao Parlamento do Mercosul, encaminhar projeto de norma ao Conselho do Mercado Comum, no sentido de estender a todos os Estados Partes iniciativa similar, ou enviar anteprojeto de norma aos parlamentos nacionais dos demais países do bloco com esse mesmo intuito.

Ademais, não obstante seu indubitável mérito no que diz respeito ao conteúdo, o projeto apresenta incongruências com o atual regime de integração. Com efeito, a isenção de Imposto de Importação vislumbrada no art. 5º, inciso III, esbarra em óbices representados pelas próprias regras do Mercado Comum do Sul. No caso da isenção prevista pela letra (a), concernente a insumos oriundos dos países do Mercosul, cabe recordar que se porventura houver produtos ainda em exceção ao livre comércio entre os países do bloco, não competiria ao legislador interno alterar unilateralmente aquilo que já foi negociado em âmbito quadripartite. Por outro lado, caso as trocas do insumo já se processsem livres de imposto por estar ele incluído na área de livre comércio, torna-se desnecessário o dispositivo em tela.

Da mesma forma, no que concerne ao previsto na letra (b), sobre insumos provenientes de terceiros países, tal dispositivo poderá acarretar violação à Tarifa Externa Comum (TEC), já acordada pelos quatro Estados Partes da união aduaneira, o que demandaria a sua renegociação a cada empreendimento aprovado. Por fim, a obtenção de autorização “do órgão competente do Mercosul”, a que se refere o dispositivo contido no art. 5º, afigura-se problemática, uma vez que a estrutura institucional do bloco, de natureza intergovernamental, não prevê a existência de órgão permanente com poderes para emitir tais autorizações.

Finalmente, tanto o Banco do Sul – a partir do momento em que venha a funcionar – como a Corporação Andina de Fomento – CAF e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, configuram organismos financeiros multilaterais, não cabendo ao Congresso Nacional determinar negociações a serem desenvolvidas em seu âmbito, da mesma forma que não cabe ao Poder Legislativo determinar modalidade prioritária de acesso a financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é favorável à transformação da Sugestão Legislativa nº 4, de 2011 em projeto de lei do Senado, com a supressão do inciso III do art. 5º e do inciso II do art. 6º, nos seguintes termos:

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2011

Concede incentivos a projetos que favoreçam a integração regional na América do Sul.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei concede incentivos a empreendimentos que favoreçam a integração econômica da América do Sul, de acordo com as seguintes diretrizes e objetivos:

I - responsabilidade fiscal, financeira, ambiental e social;

II - desenvolvimento produtivo integrado do continente sul americano, assim como do intercâmbio cultural e turístico;

III - aumento da competitividade das economias sul americanas;

IV - uso racional e sustentável dos recursos naturais, com ênfase na transformação local e na biotecnologia;

V - estímulo à qualificação da mão-de-obra regional;

VI - promoção do desenvolvimento social e cultural das comunidades situadas na área de influência dos empreendimentos;

VII - compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, considerando a sustentabilidade dos territórios e dos recursos hidro-continentais e costeiro-oceânicos.

Art. 2º Apenas poderão ser considerados empreendimentos de integração, para fins desta Lei, aqueles que se enquadrem em pelo menos um dos seguintes itens:

I - atividades que se efetivem como empresas especializadas na produção de bens e serviços envolvendo, no mínimo, dois países com potencial de atender não só ao mercado interno, mas também aos mercados de outros países sul-americanos, favorecendo o aumento da produtividade e da competitividade regionais;

II - atividades que se realizem conjuntamente, mediante cruzamento de capitais ou acordos empresariais regionais, voltadas à promoção da melhoria da eficiência na oferta, na distribuição e no uso de energia, ao aumento do uso de combustíveis com baixo teor de carbono, ou ainda, do de bicombustíveis, bem como atividades que promovam seqüestro de carbono e o uso de fontes de energias renováveis;

III - atividades que utilizem e qualifiquem mão de obra local, assim como equipamentos e insumos produzidos regionalmente, neste caso em proporções a serem definidas em regulamento próprio;

IV - atividades econômicas que favoreçam a integração regional realizadas em alguma das seguintes áreas:

- a) infraestrutura de transportes, saneamento, energia e telecomunicações;
- b) estudos e desenvolvimento de geração de energia a partir de uso de fontes renováveis;
- c) exploração e industrialização de recursos minerais;
- d) entretenimento, esporte, lazer e indústria do audiovisual.

Parágrafo único. Também poderão ser considerados empreendimentos de integração as atividades que atendam ao mercado de bens e serviços das atividades previstas no inciso II deste artigo.

Art. 3º São requisitos para o enquadramento do empreendimento de integração:

I - responder pela qualificação da mão de obra necessária para a implementação e o desenvolvimento do empreendimento, assim como aplicar, no que diz respeito à mão de obra empregada, os critérios de trabalho decente definidos pela OIT Organização Internacional do Trabalho;

II - atuar segundo os critérios consagrados de responsabilidade social no que se refere ao tratamento dos empregados e de seus familiares, bem como às comunidades sociais localizadas nas áreas de influência dos empreendimentos;

III - ter excelência no tratamento de questões ambientais associadas à atividade industrial e econômica, e investir em mecanismos que representem contribuição no espaço microeconômico ao enfrentamento de efeitos vinculados a desastres naturais provocados por mudanças climáticas;

IV - dependendo da exposição do empreendimento a riscos previsíveis, manter programas de prevenção e de mitigação de suas consequências, de acordo com as leis e normas aplicáveis;

V - criar mecanismos diferenciadores do empreendimento de integração sul americano em relação a investimentos de outras procedências, a fim de reforçar os vínculos regionais na busca do desenvolvimento econômico e social de uma forma orgânica, harmônica e não fragmentada;

Art. 4º Obedecidos os parâmetros desta Lei, os empreendimentos aprovados após audiência pública conduzida pela Casa Civil da Presidência da República, com participação de representantes sindicais da respectiva área, e de acordo com critérios específicos definidos em regulamento próprio, gozarão dos benefícios nela previstos a partir do dia seguinte ao da publicação do ato de aprovação.

Parágrafo único. Não poderão ser aprovados empreendimentos que reduzam ou tendam a reduzir a arrecadação fiscal, exceto quando haja compensações sociais previstas em regulamento próprio.

Art. 5º Os benefícios fiscais para os projetos enquadrados como empreendimentos de integração consistirão no seguinte, conforme seja aplicável:

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

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

Art. 6º É assegurada também aos empreendimentos de integração a tramitação, em regime de prioridade e num guichê próprio, do licenciamento ambiental e demais procedimentos administrativos conexos destinados a aprovar a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos de integração utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou que possam, sob qualquer forma, causar degradação ambiental.

Art. 7º Os projetos deverão especificar quais são os benefícios pretendidos, o prazo de duração, que não poderá ser superior a quinze anos, e as contrapartidas sociais dentre as indicadas no art. 3º que serão executadas no âmbito do empreendimento que receber os benefícios.

§ 1º O projeto de contrapartidas sociais deverá ser materializado em um plano de trabalho detalhado e será realizado para consecução de objetivos previstos nos incisos V a VII do art. 1º desta Lei.

§ 2º Não serão sequer avaliados projetos que não contenham previsão numérica em moeda nacional dos benefícios pretendidos e planilhas de custos da contrapartida social.

Art. 8º O processamento do pedido será efetuado perante a Casa Civil da Presidência da República, que para isto estabelecerá o guichê especial mencionado no art. 6º, conforme estabelecido em regulamento próprio.

Art. 9º A efetiva aplicação dos recursos previstos no projeto de contrapartidas sociais é requisito para o direito aos benefícios pleiteados e deverá ser comprovada na forma do regulamento próprio aplicável.

Art. 10º Esta Lei será regulamentada no prazo de 60 dias após sua sanção pela Casa Civil da Presidência da República, à qual competirá coordenar as demais áreas do Governo nas iniciativas adicionais necessárias a sua implementação.

Art. 11º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 24 de novembro de 2011.

Senadora Ana Rita, Presidente

Senador Paulo Paim, Relator