

PARECER Nº , DE 2012

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 1, de 2012, proveniente da Medida Provisória nº 546, de 29 de setembro de 2011, que *dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2011, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera a Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, e dá outras providências.*

RELATOR-REVISOR: Senador CLÉSIO ANDRADE

I – RELATÓRIO

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal, editou, em 29 de setembro de 2011, a Medida Provisória (MPV) nº 546, nos termos transcritos na ementa. O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 1, de 2012, ora apreciado, é dela originário e foi aprovado na Câmara dos Deputados em 7 de fevereiro do corrente ano.

Na forma aprovada pela Câmara dos Deputados, o PLV nº 1, de 2012, é composto de 8 artigos, com texto praticamente igual ao da MPV nº 546, de 2011. A única alteração decorreu do acolhimento da Emenda nº 5, de autoria do Deputado Mendonça Filho, que acrescentou parágrafo ao art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011. Tal modificação determina a divulgação

dos contratos de financiamento beneficiados com a subvenção econômica concedida pelo BNDES, mediante publicação no sítio eletrônico dessa instituição.

Em síntese, o alcance original da Medida Provisória era a distribuição do auxílio financeiro da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2011, como uma complementação ao disposto na Lei Kandir (arts. 1º a 6º), e o ajuste na facilitação do acesso às operações de crédito pelo BNDES em áreas em situação de emergência ou em estado de calamidade pública (art. 7º).

O primeiro tema tem sido objeto de medidas provisórias, desde 2004, para determinar a transferência de recursos financeiros federais aos governos estaduais e municipais para compensar a imunidade tributária do ICMS nas exportações. A dotação de R\$ 1,95 bilhão já estava consignada no Orçamento da União para 2011, faltando, apenas, estabelecer sua distribuição entre os entes federativos.

O segundo tema se refere ao atendimento ao setor produtivo de áreas atingidas por desastres mediante a aplicação de recursos pelo BNDES, com subvenção econômica concedida pela União, por meio da alteração no art. 4º da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011.

Este segundo tema consiste (i) na adequação do acesso ao crédito do BNDES à sistemática de reconhecimento pela União da situação de emergência ou do estado de calamidade pública e (ii) em duas outras questões complementares: o montante dos recursos passíveis de subvenção econômica pelo Tesouro Nacional e a data a partir da qual as áreas em situação de emergência passariam a ser habilitadas ao benefício do financiamento subvencionado.

Para facilitar o atendimento ao setor produtivo de áreas atingidas por desastres, a aplicação de recursos pelo BNDES, com subvenção econômica concedida pela União, passou a ficar condicionada ao prévio reconhecimento pelo Governo Federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública. Esta oferta de crédito em condições favorecidas deverá, a partir da MPV, se alinhar ao marco legal e institucional estabelecido pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que trata da instituição e funcionamento do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC).

A dotação de recursos financeiros, com garantia de subvenção econômica pela União, foi ampliada de R\$ 1 bilhão para R\$ 1,5 bilhão, o que fortalece as possibilidades de atuação por parte do Sistema BNDES.

A subvenção econômica pelo Tesouro Nacional, mediante a equalização de juros de que trata o *caput* do art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011, somente será paga se os reconhecimentos federais da situação de emergência ou do estado de calamidade pública forem realizados com base em decretos municipais e estaduais editados a partir de 1º de janeiro de 2010.

O art. 8º do PLV constitui a cláusula de vigência.

A única modificação introduzida pela Câmara dos Deputados merece uma análise mais detida, pois o teor da Emenda nº 5 se refere à divulgação das aplicações de recursos pelo BNDES com subvenção do Tesouro Nacional. No entanto, ao acolher a mencionada Emenda, a redação aprovada pela Câmara dos Deputados foi numerada como o novo § 1º-A do art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011. Cabe apontar que tal formato de grafia

para a numeração de dispositivo legal não tem previsão na Lei Complementar nº 95, de 1998.

II – ANÁLISE

II.1 – Análise da Admissibilidade da MPV nº 546, de 2011

Para o Poder Executivo, a MPV atende à exigência constitucional de se tratar de uma situação relevante e urgente. Na Exposição de Motivos (EM) nº 156–MF/MI, de 23 de setembro de 2011, há uma sucinta justificação para a utilização do instrumento da medida provisória com referência a cada um dos dois temas da MPV nº 546, de 2011.

As medidas propostas na MPV se amoldam aos objetivos especificados na mencionada Exposição de Motivos Interministerial, que é o de implementação, no curto prazo, de ações governamentais capazes de (i) atender aos compromissos do Governo Federal com os demais entes federativos quanto ao apoio e fomento das exportações e (ii) aperfeiçoar a sistemática de atuação do BNDES em áreas em situação de emergência ou em estado de calamidade pública.

Quanto à compensação aos governos estaduais e municipais, cabe observar que essa sistemática de transferência de recursos federais funciona, anualmente, desde 2004 e que os recursos financeiros já estavam previstos no Orçamento da União para o exercício de 2011.

Quanto ao atendimento ao setor produtivo de áreas atingidas por desastres, como já mencionado, mediante a aplicação de recursos pelo BNDES, com subvenção econômica concedida pela União, a relevância e

urgência dessa matéria decorrem da necessidade de pronta recomposição das estruturas produtivas, com vistas a garantir a rápida recuperação das condições sócio-econômicas das regiões afetadas.

II.2 – Análise da Constitucionalidade do PLV nº 1, de 2012

Quanto aos aspectos de ordem constitucional, nada há que impeça sua regular tramitação, pois os temas tratados no PLV constituem matéria de competência da União, portanto passíveis de iniciativa do Presidente da República, e não incorrem em quaisquer das limitações formais e materiais previstas no art. 62 da Constituição Federal (CF).

II.3 – Análise do PLV quanto à Adequação Orçamentário-Financeira

Com referência ao impacto fiscal, cabe tratar separadamente dos dois temas. Inicialmente, com referência ao auxílio financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios, como os recursos financeiros já estavam previstos no Orçamento da União para o exercício de 2011, não cabe, portanto, qualquer reparo ao impacto fiscal.

Com referência ao impacto fiscal da concessão de subvenção econômica do Tesouro Nacional às operações do BNDES, até o montante aprovado de R\$ 1,5 bilhão, a Exposição de Motivos Interministerial que acompanha a Medida Provisória esclarece que, em 2011, não haverá despesa de equalização e que as despesas adicionais, estimadas em R\$ 15,3 milhões, em 2012, e em R\$ 16,5 milhões, em 2013, serão consignadas na rubrica “Encargos Financeiros da União, Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda”, nas respectivas peças orçamentárias.

Não há informações que permitam a estimativa dos custos fiscais ao longo de todo o ciclo de concessão do financiamento, período de carência e período de amortização das operações de crédito a serem contratadas ao abrigo e benefício do mencionado programa de subvenção econômica.

II.4 – Análise do Mérito

No Orçamento da União para 2011, há duas dotações relativas à compensação aos governos estaduais e municipais em função da imunidade tributária concedida aos exportadores. Uma dotação se refere diretamente ao previsto na Lei Kandir e outra dotação se refere ao auxílio financeiro da União para o fomento das exportações. Caso houvesse a efetiva compensação na primeira dotação, seria dispensável a previsão deste auxílio financeiro.

Uma dotação consiste no atendimento ao previsto na Lei Kandir, que consta, no Orçamento da União, como a rubrica “Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores (art. 91 do ADCT)”.

A outra dotação, cuja distribuição é regulamentada pela MPV 546, de 2011, no montante de R\$ 1,95 bilhão, corresponde à rubrica “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações – Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento às Exportações”. O PLV, nos arts. 1º a 6º, consiste, assim, na regulamentação específica da distribuição desse auxílio financeiro como uma complementação à dotação orçamentária decorrente da Lei Kandir.

A distribuição do montante de R\$ 1,95 bilhão foi realizada utilizando-se coeficientes individuais de participação de cada unidade federada definidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), conforme entendimentos havidos entre os governos estaduais. Os mencionados coeficientes foram fixados no Anexo ao PLV.

Em síntese, não há questionamento algum quanto ao mérito, mesmo porque a entrega dos recursos já foi efetivada na forma fixada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, com pagamento efetivado em três parcelas iguais no último dia útil dos meses de outubro, novembro e dezembro do exercício passado.

No quadro anexo ao presente Relatório é apresentada, a título de ilustração, a repartição de recursos ordenada pelos montantes entregues a cada Unidade da Federação.

Cabe registrar, no tocante à compensação financeira pela isenção de ICMS às exportações, autorizada pela MPV nº 546, de 2011, que a participação do Congresso Nacional se dá após a liberação dos recursos, cabendo a chancela, através da aprovação da matéria, pois seria irresponsabilidade com os municípios e demais entes da Federação não fazê-lo.

Quanto ao atendimento ao setor produtivo de áreas atingidas por desastres, como já mencionado, a aplicação de recursos pelo BNDES, com subvenção econômica concedida pela União, passou a ser implementada de forma articulada ao prévio reconhecimento pelo Governo Federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública.

Duas outras questões adicionais foram equacionadas pelo PLV. A primeira se refere à dotação de recursos financeiros a serem aplicados com garantia de subvenção econômica pela União, a qual foi ampliada de R\$ 1 bilhão para R\$ 1,5 bilhão, o que fortalece as possibilidades de atuação por parte do Sistema BNDES na assistência às áreas em áreas em situação de emergência ou em estado de calamidade pública.

A segunda modificação consiste no estabelecimento de 1º de janeiro de 2010 como a data a partir da qual o reconhecimento pelo Governo Federal das situações de emergência as tornaria elegíveis ao programa de crédito subvencionado pelo Tesouro Nacional.

Em síntese, a proposta tem como objetivo dar apoio imediato aos agentes econômicos das regiões afetadas, mediante a facilitação de acesso ao crédito, de forma a possibilitar a recuperação do parque produtivo dessas localidades e a retomada da economia regional.

Para tal, o PLV eleva o limite definido para as operações de financiamento concedidas com recursos do BNDES e subvencionadas pela União ao amparo da Lei nº 12.409, de 2011, de R\$ 1 bilhão para R\$ 1,5 bilhão, nas operações destinadas a capital de giro e investimento de sociedades empresariais, empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas caracterizadas como produtores rurais, localizados em municípios atingidos por desastres naturais.

Outro aspecto de mérito a ser ressaltado consiste no alinhamento da concessão de crédito pelo BNDES à sistemática de reconhecimento pela União da situação de emergência ou do estado de calamidade pública trazida pela Lei nº 12.340, de 2010, implicando na

redução dos entraves burocráticos, necessária para o apoio imediato aos agentes econômicos das regiões afetadas por desastres naturais.

O subsídio às operações de crédito do BNDES autorizado pelo PLV será feito por meio da equalização das taxas de juros. A equalização consiste no pagamento ao BNDES, pelo Tesouro Nacional, da diferença entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte dos recursos, acrescida da remuneração do Banco e de seus agentes financeiros.

Ainda quanto ao apoio do BNDES às atividades produtivas situadas em áreas afetadas por desastres naturais, cabe registrar que esse apoio, com o benefício da subvenção econômica pelo Tesouro Nacional, finda em 30 de junho do corrente ano, nos termos do *caput* do art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011.

Antes de concluir, cabe analisar a única modificação introduzida pela Câmara dos Deputados. Como já comentado, ao acolher, na forma do PLV, o teor da Emenda nº 5, que se referia à divulgação das aplicações de recursos pelo BNDES com subvenção do Tesouro Nacional, a redação aprovada pela Câmara dos Deputados foi numerada como o novo § 1º-A do art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011, em formato que não tem amparo na boa técnica legislativa, ainda que haja precedentes de prática similar.

Ao apresentar uma emenda de redação ao PLV, esclareço que considero uma providência relevante e meritória o acolhimento da Emenda nº 5. No mérito, dá transparência à aplicação de recursos no montante de até R\$ 1,5 bilhão com subsídios a cargo do Tesouro Nacional, os quais são estimados, na Exposição de Motivos, em R\$ 15,3 milhões, em 2012, e em R\$ 16,5 milhões, em 2013.

Assim, a emenda de redação que proponho consiste em um único ajuste na redação do PLV, com o acolhimento da Emenda nº 5 sendo feito com a adição de um novo § 7º ao art. 4º, da Lei nº 12.409, de 2011, mediante a renumeração do § 1º-A, o qual seria, assim, eliminado.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 546, de 2011, e pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 1, de 2012, dela proveniente, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº – PLEN
(ao PLV nº 1, de 2012)

Renumere-se o § 1º-A como § 7º do art. 4º da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, na forma do art. 7º do PLV nº 1, de 2012.

Sala das Sessões,

, Revisor-Relator

(ANEXO AO PARECER Nº - PLENÁRIO AO PLV Nº 1, DE 2012)

**REPARTIÇÃO DE RECURSOS ORDENADA PELOS MONTANTES ENTREGUES A CADA UNIDADE DA FEDERAÇÃO:
(A TÍTULO DE ILUSTRAÇÃO)**

UF	%	R\$
MG	17,95703%	350.162.085
MT	14,73399%	287.312.805
SP	11,80824%	230.260.680
RS	7,67641%	149.689.995
PA	6,25503%	121.973.085
ES	6,21145%	121.123.275
GO	5,87395%	114.542.025
DA	5,02209%	97.930.755
RJ	4,80912%	93.777.840
PR	4,12345%	80.407.275
SE	3,73902%	72.910.890
MA	2,13792%	41.689.440
MS	1,93327%	37.698.765
AM	1,49738%	29.198.910
AL	1,24955%	24.366.225
RO	0,97107%	18.935.865
TO	0,83505%	16.283.475
PE	0,74097%	14.448.915
RN	0,67639%	13.189.605
CE	064447%	12.567.165
SE	0,35540%	6.930.300
PB	0,31078%	6.060.210
PI	0,27872%	5.435.040
AC	0,13027%	2.540.265
RR	0,02898%	565.110
AP	0,00000%	0
DF	0,00000%	0
TOTAL	100,00000%	1.950.000.000