

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 762, DE 2016
(Do Poder Executivo)

Altera a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para prorrogar o prazo de vigência da não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM previsto no art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Felipe Maia.



CD/17897.14473-35

I - RELATÓRIO

O Poder Executivo fez publicar, em 22 de dezembro de 2016, a Medida Provisória nº 762, com o objetivo de prorrogar, até 8 de janeiro de 2019, a não incidência temporária do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM sobre mercadorias transportadas pelas navegações de cabotagem e interior, com origem ou destino final em porto localizado nas Regiões Norte ou Nordeste do País.

O benefício, previsto no art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, deveria ter-se extinguido em 8 de janeiro de 2017, nos termos da anterior redação do art. 11 da Lei nº 11.482, de 2007 (com a redação dada pela Lei nº 12.507, de 2011), que lhe prorrogara a vigência até aquela data.

Na exposição de motivos ao Presidente da República (EMI Nº 00158, de 2016), afirmam os Srs. Ministros dos Transportes, Portos e Aviação Civil e da Fazenda que a renovação do benefício tem por objetivo:

a) contribuir para o desenvolvimento econômico das regiões beneficiadas e para reduzir desigualdades regionais, com o barateamento dos custos logísticos do escoamento de bens e matérias primas ali produzidos;

b) reduzir a carga tributária sobre o frete aquaviário de cabotagem e interior, mantendo a atratividade desse modal de transportes;

c) evitar a migração de cargas do modal aquaviário para o rodoviário e manter a oferta dos serviços pelas empresas brasileiras de navegação; e

d) reduzir a demanda de transporte de cargas pelo modal rodoviário e, por conseguinte, o custo da União com manutenção das vias e indenizações por acidentes.

Ainda segundo a Exposição de Motivos, “[a] não incidência do AFRMM na cabotagem e interior com origem ou destino no Norte e Nordeste beneficia uma variedade ampla de setores que atualmente utilizam o transporte por cabotagem e navegação interior para o transporte de mercadorias produzidas nas regiões Norte e Nordeste para as regiões Sul e Sudeste bem como para o transporte de insumos e produtos adquiridos por empresas e pessoas destas regiões das regiões sul e sudeste.”

O prazo para emendamento correu entre 2 e 7 de fevereiro e a matéria recebeu 23 Emendas.

Em 21 de março de 2017, ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional prorrogou a vigência da Medida Provisória por sessenta dias, nos termos do § 7º do art. 62 da Constituição.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a este Colegiado, antes de apreciar o mérito, manifestar-se a respeito da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 762, de 2016, e das emendas a ela apresentadas.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Nos termos da exposição de motivos que a acompanha, a urgência e a relevância da medida decorriam da proximidade do termo final da vigência do benefício prorrogado, considerando a elevação de custos (da ordem de R\$ 298 milhões/ano, com base nos dados de 2015) que a incidência do adicional de frete representaria, para os usuários dos serviços.



A proposição principal e as emendas a ela apresentadas não incorrem em vício de inconstitucionalidade e injuridicidade, salvo no que se refere à **Emenda nº 2**, a qual versa matéria alheia ao conteúdo da MP.

Por essa razão, o exame de tal Emenda, nos termos da Decisão da Presidência da Câmara dos Deputados proferida em resposta à Questão de Ordem nº 478, de 2009, representaria afronta ao texto constitucional.

Assim, **voto pelo atendimento dos pressupostos de urgência e relevância da Medida Provisória nº 762, de 2016, bem como pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa da MP e das Emendas a ela propostas, prejudicado o exame da Emenda de nº 2.**

DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A análise da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da proposta deve partir da compreensão de que as receitas arrecadadas com o Adicional de Frete, que tem natureza jurídico-tributária de contribuição de intervenção no domínio econômico, destinam-se a¹:

a) Compôr o Fundo de Marinha Mercante (FMM) destinado a *“prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras”*²;

b) Empresas brasileiras de navegação que operem embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro;

c) Conta especial, para rateio entre empresas brasileiras de navegação de cabotagem e interior (fluvial e lacustre), proporcionalmente ao total de fretes gerado no transporte, no Brasil, de cargas de importação e exportação.

Para evitar que a não incidência temporária do Adicional impusesse perdas às empresas de navegação, o art. 52-A, da Lei nº 10.833/04 prescreve uma compensação, com recursos que seriam destinados ao FMM, para as parcelas da contribuição destinadas às empresas.

De acordo com a Exposição de Motivos, o impacto dessa compensação já está previsto no orçamento do Fundo, pelo que a prorrogação do incentivo não traz *“aumento do impacto em relação à situação atual”*.

¹ Lei nº 10.893/04, art. 17.

² Lei nº 10.893/04, art. 22.

No mesmo sentido opina a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, por meio da Nota Técnica nº 5-2017 elaborada em obediência à Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional.

Nessa linha de raciocínio, pode-se afirmar também que as receitas decorrentes do retorno do AFRMM não repercutiriam positivamente sobre a arrecadação da União, tendo em vista sua destinação ao FMM e às empresas brasileiras de transportes aquaviários.

As **Emendas de nº 1, 5, 6, 13, 16 e 23** tratam de aumentar o prazo de prorrogação do benefício fiscal, previsto na MP 762/16. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO - art. 118, § 4º), exige que Projetos de Lei ou Medidas Provisórias que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios de natureza tributária contenham cláusula de vigência máxima de cinco anos³.

Esse dispositivo orçamentário fulminaria as Emendas nº 5 e 13, que prorrogam a suspensão do AFRMM por 6 e 10 anos, respectivamente. Entretanto, trata-se de um vício que é sanado no Projeto de Lei de Conversão em anexo.

As **Emendas de nº 3, 4, 14, 17 e 18** propõem estender a suspensão da incidência do AFRMM também às importações transportadas por fretes marítimos de longo curso, quando destinadas a portos das regiões NE e da Amazônia.

As **Emendas de nº 7, 8 e 15** pretendem estender o benefício ao transporte de cargas de adubos e fertilizantes. Além disso, a **Emenda nº 7**, assim como a **Emenda nº 9**, reduz a zero permanentemente as alíquotas do Adicional, nos fretes de cabotagem e navegação interior.

As **Emendas de nº 11, 12, 19, 20, 21 e 22** propõem que o benefício alcance o Estado do Espírito Santo (sob o argumento de que também integra a zona de atuação da Sudene) ou que alcance portos em todas as regiões do País.

³ Art. 118. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 4º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

Poder-se-ia cogitar de renúncia adicional de receitas da União, em relação ao previsto na proposição original, com inobservância dos imperativos da legislação orçamentária e da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação a muitas dessas emendas.

Entretanto, consideramos que tal renúncia pressuposta pode ser sanada no desenho do projeto de lei de conversão, razão pela qual consideramos todas as Emendas adequadas orçamentária e financeiramente, sobretudo porque o prazo para emendamento é extremamente exíguo, não permitindo, muitas vezes, que a Emenda se faça acompanhar de estimativa de renúncia de receitas e das respectivas medidas compensatórias.

Dessa forma, **voto pela adequação e compatibilidade sob os aspectos financeiro e orçamentário da Medida Provisória nº 762, de 2016, e das Emendas a ela apresentadas, prejudicada a apreciação de tal aspecto unicamente em relação à Emenda nº 2 pelas razões anteriormente apontadas quando da análise dos aspectos constitucionais.**

DO MÉRITO

A Medida Provisória nº 762, de 2016, merece ser aprovada. A desoneração tributária do transporte aquaviário vem mostrando resultados positivos no barateamento dos fretes, ajudando o esforço de combate à inflação.

Além disso, a matriz brasileira de transportes caracteriza-se por excessiva concentração no modal rodoviário, de forma que o incentivo tributário a uma distribuição mais equilibrada entre os vários modais constitui política pública importante também na área de transportes. Como bem ressaltaram os Ministros em sua Exposição de Motivos, o viés rodoviário acentuado, além do encarecimento dos fretes, traz ineficiência econômica e pressiona os gastos públicos, razões bastantes para justificar a medida.

O benefício em tela foi instituído pela Lei nº 9.432/97 (art. 17), para vigorar pelo prazo de 10 anos a contar da sua vigência. Na versão original, a não incidência do AFRMM aplicava sobre fretes com origem ou destino em porto das regiões Norte ou Nordeste, independentemente do modal (longo curso, cabotagem, interior fluvial ou lacustre). Em 2006 (MP nº 340/06, posteriormente convertida na Lei nº 11.482/07 – art. 11) a não incidência foi prorrogada até janeiro de 2012, mas apenas para os modais cabotagem, interior fluvial e lacustre. O art. 3º da Lei nº 12.507, de 2011, prorrogou por mais cinco

anos a vigência do benefício, que passou a valer até 8 de janeiro de 2017, restrito ainda aos modais cabotagem e interior. A MP nº 762/16 traz agora mais uma prorrogação, desta vez por dois anos, restrita a esses mesmos modais.

As alíquotas vigentes para o Adicional, sem considerar a não incidência ora sob análise, são as seguintes:

Alíquotas do AFRMM

	Região Norte		Região NE		Demais Regiões
	MP 762	Sem MP	MP 762	Sem MP	
Navegação de Longo curso					
- Importações	25%	25%	25%	25%	25%
- Exportações	-	-	-	-	-
Cabotagem	-	10%	-	10%	10%
Interior	-	-	-	-	-
- Graneis líquidos	-	40%	-	40%	-

A proposta de se desonerar do Adicional de Frete a totalidade dos fretes de importação, além do já mencionado aspecto da incompatibilidade orçamentária, certamente traria prejuízos para as empresas brasileiras que operam embarcações inscritas no Regime Especial Brasileiro (REB), pela esterilização indireta dos incentivos de que gozam atualmente.

As **Emendas de nº 1, 5, 6, 13, 16 e 23** propõem dilatar o prazo de vigência do benefício. Considerando a exiguidade do lapso entre a data de posse do próximo governo, a ser eleito em 2018, e o termo final previsto na MP nº 762/16, parece razoável a extensão, a fim de evitar quaisquer atropelos que tumultuem o bom funcionamento do setor, até 2020. Por essa razão, somos pela aprovação das referidas Emendas na forma do Projeto de Lei de Conversão em anexo.

Somos favoráveis, no mérito, às **Emendas de nº 3, 4, 14, 17 e 18**, na forma do Projeto de Lei de Conversão em anexo, uma vez que consideramos meritória a manutenção dos investimentos e dos empregos nas regiões nelas previstas, bem como a atração de novos investimentos para as mesmas. Consideramos que tais Emendas não importam em renúncia fiscal substancial, uma vez que o gasto público delas decorrente será mais do que compensado com o incremento da arrecadação dos tributos incidentes sobre o incremento do giro da atividade econômica por elas trazido.

No presente momento, manifestamo-nos contrariamente às **Emendas de nº 7, 8 e 15**, que pretendem estender o benefício ao transporte de cargas de adubos e fertilizantes, dada a amplitude que buscam para o benefício fiscal ora em análise.

Pela mesma razão, manifestamo-nos, no mérito, contrariamente às **Emendas de nº 11, 12, 19, 20, 21 e 22, que buscam estender** o benefício a outras regiões do País, além das regiões Norte e Nordeste, ou a outras modalidades de navegação, de modo amplo.

Por igual, manifestamo-nos, no mérito, contrariamente à **Emenda nº 10**, que acrescenta a realização de obras de dragagem, expansão e modernização em instalações portuárias ao rol de destinações dos recursos arrecadados com o Adicional. Não há o que argumentar quanto à importância estratégica de obras dessa natureza, para os interesses da economia nacional. Mas, exatamente por esse motivo, não parece haver necessidade de buscar recursos no AFRMM, cuja finalidade – também de grande relevância para o País –, não dispõe da mesma variedade de fontes de financiamento. Empresas de infraestrutura têm acesso a recursos em diversas fontes, inclusive privadas, no Brasil ou no exterior, o que nem sempre é verdadeiro para os armadores nacionais.

CONCLUSÃO

Pelos motivos acima expostos, concluo:

- a) pelo atendimento da Medida Provisória nº 762, de 2016, aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência;
- b) pela impertinência temática da **Emenda de nº 2**, nos termos da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados em resposta à Questão de Ordem nº 478, de 2009;
- c) pela inobservância da técnica legislativa adequada nas Emendas nº 12, 20, 21 e 22.
- d) pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa da Medida Provisória nº 762, de 2016, e das Emendas a ela propostas, ressalvado o disposto nos itens b e c;
- e) pela adequação e compatibilidade financeira e orçamentária da MP nº 762/16 e das Emendas a ela apresentadas, prejudicada a análise quanto à **Emenda nº 2**; e

f) no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 762, de 2016, e das **Emendas nº 1, 3, 4, 6, 14, 16 17, 18 e 23** a ela apresentadas, na forma do anexo Projeto de Lei de Conversão, e pela rejeição das demais emendas.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Felipe Maia
Relator

2017_2624 - Felipe Maia - MP 762 - Parecer e PLV.docx



CD/17897.14473-35

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2017

(MEDIDA PROVISÓRIA Nº 762, DE 2016)

Altera a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para prorrogar o prazo de vigência da não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM previsto no art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11. O prazo previsto no art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, fica prorrogado até 8 de janeiro de 2020, nas navegações de cabotagem, interior fluvial e lacustre.” (NR)

Art. 2º A Lei 9.432, de 8 de janeiro de 2007, passa a vigorar com acrescida do seguinte art. 17-A:

“Art. 17-A. Aplica-se, pelo prazo de cinco anos, sobre as mercadorias importadas por portos localizados nas regiões Norte e Nordeste que sejam destinadas à industrialização ou consumo, por empreendimentos que se implantarem, modernizarem, ampliarem ou diversificarem nestas regiões, segundo avaliações técnicas específicas das respectivas Superintendências de Desenvolvimento, a não incidência prevista no art. 17 desta Lei.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



CD/17897.14473-35

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Felipe Maia
Relator

2017_2624 - Felipe Maia - MP 762 - Parecer e PLV.docx



CD/17897.14473-35