

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 232, de 2011, do Senador Paulo Paim, que *concede benefícios para projetos que favoreçam a integração regional na América do Sul*, e sobre o PLS nº 726, de 2011, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal, que tramita em conjunto.



RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão os Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 232 e 726, ambos de 2011, de autoria, respectivamente, do Senador Paulo Paim e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal, que, mediante o Parecer nº 1.369, de 2011, aprovou a Sugestão Legislativa nº 4, apresentada pelo Instituto de Estudos Estratégicos pela Integração da América do Sul (INTERSUL).

O PLS nº 232, de 2011, concede incentivos fiscais para projetos que favoreçam a integração regional da América do Sul, desde que envolvam no mínimo dois países. Para serem beneficiados, os empreendimentos deverão obedecer a diretrizes e metas definidas, a saber: responsabilidade fiscal, desenvolvimento integrado do continente sul-americano, aumento da competitividade das economias sul-americanas, uso racional e sustentável dos recursos naturais, estímulo à qualificação da mão de obra, responsabilidade social e promoção do desenvolvimento social das comunidades situadas na região dos empreendimentos e proteção do meio ambiente.

Estabelece, ainda, que apenas poderão ser consideradas empreendimentos de integração as atividades realizadas por empresas formadas

ou financiadas por capitais de, ao menos, dois países da América do Sul, devendo a participação de cada país ser de, no mínimo, dez por cento. Os empreendimentos deverão estar vinculados às seguintes áreas: infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações; estudos e desenvolvimento de energia limpa; exploração e industrialização de recursos minerais; e atividades que atendam ao mercado de bens e serviços relacionados às atividades anteriormente especificadas. É importante observar que o projeto fixa, em seu art. 3º, que os empreendimentos deverão ser realizados por meio de sociedade de propósito específico constituída no Brasil, ficando excluídos os empreendimentos que reduzam ou tendam a reduzir a arrecadação fiscal.

Caso aprovado o projeto, a sociedade de propósito específico constituída no Brasil terá direito à isenção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) relativo à aquisição dos bens de capital e do Imposto sobre Importação de insumos provenientes de países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) ou de insumos procedentes de outros países, após prévia autorização do órgão competente deste bloco econômico.

No entanto, a fim de que possam usufruir dos incentivos fiscais, é necessário que os empreendimentos ofereçam contrapartida social. Nesse sentido, é prevista a elaboração de regulamento, que estabelecerá normas concernentes ao processamento do pedido e à efetiva aplicação dos recursos na área social.

Em sua justificação, o autor sustentou que a proposição apresentava solução para facilitar o investimento produtivo, sem ocasionar perda de receita fiscal, o que seria compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Alegou, ainda, que ao restringir a aplicação da proposição a novos projetos, que deveriam ser previamente aprovados para a concessão dos benefícios, não haveria qualquer impacto negativo na arrecadação, não violando, portanto, o art. 14 da LRF.

Originado da Sugestão Legislativa nº 4, de 2011, do INTERSUL, o PLS nº 726, de 2011, por sua vez, possui redação e estrutura bem similares ao PLS nº 232, de 2011. Em relação aos aspectos tributários, o projeto concede isenção da CSLL, do IRPJ e do IPI relativo aos bens de capital. Dessa forma, o PLS nº 726, de 2011, não inclui, entre os incentivos fiscais, a isenção do Imposto sobre a Importação.



Outra diferença é que o PLS nº 726, de 2011, não exige a criação de sociedade de propósito específico, que é uma sociedade empresária, limitada ou sociedade anônima, constituída para alcançar um objetivo particular.

Depois de aprovado pela CRE, o PLS nº 726, de 2011, foi objeto de substitutivo (Emenda nº 1 – CRE), que relativamente aos aspectos tributários, isenta da CSLL, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) as receitas decorrentes das obras. Ademais, é concedido crédito presumido, sobre os insumos utilizados nas obras, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep, do IPI e do Imposto sobre a Importação.

Os subsetores definidos como prioritários pelo Conselho Nacional de Integração Nacional (CNIR) – órgão criado pelo Substitutivo – terão isenção da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep, do IPI e do Imposto sobre a Importação de maquinário de qualquer origem, bem como dos insumos produzidos na América do Sul.

Por fim, no concernente aos projetos de *joint venture* aprovados pelo CNIR, haverá isenção do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF) em seus empréstimos.

Como se percebe, houve a ampliação, pelo Substitutivo, dos tributos que serão objeto de tratamento favorecido.

Em virtude de regularem matéria correlata, por meio do Requerimento nº 172, de 2012, o Senador Roberto Requião solicitou a tramitação conjunta das duas proposições, o que foi aprovado. Os projetos foram então distribuídos à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Encaminhados os projetos à CRE, foi aprovado o Parecer pelo acolhimento do PLS nº 726, de 2011, na forma do substitutivo, e pela rejeição do PLS nº 232, de 2011.

II – ANÁLISE



Em decorrência da tramitação em conjunto, serão analisados os projetos de lei, bem como o substitutivo aprovado pela CRE.

Não há vício de competência nem de iniciativa na proposição. A matéria apresentada modifica a legislação tributária relativa a tributos propriamente federais, cuja competência para disciplinar é da União, a teor dos arts. 149 e 153 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Desse modo, lei federal é o veículo legislativo adequado para regular o assunto.

Relativamente à iniciativa, o objeto da proposta não se encontra entre aqueles reservados (arts. 61, § 1º, e 165 da CRFB), de maneira que qualquer membro do Congresso Nacional pode apresentar proposição legislativa referente ao tema.

No que concerne à adequação, o projeto de lei é compatível formalmente com o ordenamento jurídico, uma vez que a concessão de benefícios fiscais pode ser realizada por meio de lei ordinária da União, cujo objeto seja exclusivamente a regulação do benefício, conforme previsto no art. 150, § 6º, da CRFB.

Em relação aos demais aspectos formais, foram observadas, de modo geral, as normas de técnica legislativa apropriadas, porque seguidas as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Superada a análise formal da proposição, passa-se ao exame do seu conteúdo, que se encontra na competência desta Comissão, na forma do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Os dois projetos (nºs 232 e 726) apresentam como ponto em comum o objetivo de estimular a integração econômica da América do Sul por meio de incentivos fiscais. Tal propósito é compatível com o disposto no parágrafo único do art. 4º da CRFB, segundo o qual, a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

No que diz respeito ao objetivo, ambas as propostas são meritórias. Com efeito, visam incentivar a integração sul-americana por meio de empreendimentos conjuntos dirigidos por empresas cujo capital provenha de pelo menos dois diferentes países da América do Sul. Tais iniciativas contribuiriam para tornar os produtos da região mais competitivos no mercado internacional. Já no campo social, as proposições contemplam a execução de



contrapartidas sociais, tais como a qualificação de mão de obra e o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades situadas na região dos empreendimentos, o que favoreceria a melhor distribuição de renda.

É importante ressaltar que, não obstante seu mérito, ambos os projetos apresentam vícios.

Em relação ao substitutivo aprovado pela CRE, de antemão destaca-se a inconstitucionalidade de se criar um órgão subordinado ao Poder Executivo, no caso o CNIR. De acordo com o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da CRFB, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de órgãos da administração pública.

Outra falha do PLS nº 232, de 2011, é conceder isenção do Imposto sobre Importação sem considerar as normas relativas ao Mercosul.

O Imposto sobre Importação possui caráter eminentemente extrafiscal, de maneira que a redução de alíquotas tem que ser analisada não apenas sob o ponto de vista arrecadatório, mas, acima de tudo, sob a ótica de proteção da economia nacional. A redução desse imposto pode comprometer a atuação das indústrias brasileiras, diminuindo a contratação de empregados e os investimentos no setor. Ademais, a redução da carga tributária necessita de deliberação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que deve considerar as decisões do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, o que implica o envolvimento de todos os países que compõem esse bloco.

No concernente aos insumos provenientes dos países do Mercosul, cabe destacar que, se porventura houver produtos previstos na lista de exceção ao livre comércio entre os integrantes do bloco, não compete ao legislador interno alterar unilateralmente o que já foi negociado. Por outro lado, caso o insumo esteja previsto na tributação comum, torna-se desnecessário o dispositivo em tela, pois o produto ingressa em território nacional livre do Imposto sobre a Importação.

No que se refere aos insumos originados de países que não compõem o bloco econômico, esse dispositivo poderá acarretar violação à Tarifa Externa Comum (TEC), já acordada entre os Estados Partes, 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 art. 5º do PLS nº 232, de 2011, é 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.

Outra falha do PLS nº 232, de 2011, é que não há um limite mínimo para investimento no país estrangeiro ou no Brasil, de modo que poderá ser criada uma “brecha” para que determinados contribuintes utilizem a legislação para não pagar tributos em território brasileiro. Bastaria investir um montante mínimo em algum país da América do Sul, para que seus rendimentos obtidos no Brasil estivessem livres da tributação.

Dessa maneira, pode ser suscitada a violação ao princípio da isonomia tributária, pois as empresas sediadas no Brasil e que investirem somente em nosso País não terão direito à redução de tributo, ao passo que a empresa que investir em outro país da América do Sul será beneficiada. Por não pagar os tributos (CSLL e IRPJ), as sociedades empresárias terão um superávit maior, o que propiciará uma maior distribuição de lucros aos sócios e a possibilidade de oferecer bens e serviços a preços mais reduzidos, comprometendo a livre concorrência.

A justificação do projeto de lei (PLS nº 232, de 2011) parte de uma premissa equivocada, a de que ao restringir a aplicação a novos projetos, que deverão ser previamente aprovados para a concessão dos benefícios, não haveria qualquer impacto negativo na arrecadação fiscal, de modo a não violar o art. 14 da LRF. Entretanto, essa lei é expressa ao estabelecer o conceito de renúncia fiscal, de modo que a redução prevista no projeto de lei impactará o orçamento público.

A fim de verificar a necessidade de observar a LRF, não se deve analisar apenas se o projeto é novo, mas, sim, a situação atual em comparação com a proposta. Desse modo, se o novo projeto reduzir a carga tributária em relação ao que seria devido, caso não houvesse a proposição legislativa, deve ser aplicada a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por acarretar a redução de receitas, a proposição deveria estar associada à análise dessa repercussão em relação ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras.

O atendimento às normas orçamentárias tornou-se ainda mais relevante em razão da introdução do art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. De acordo com o dispositivo, a proposição legislativa que crie ou altere



despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Caso não haja tal estimativa que conforme o projeto de lei ao Novo Regime Fiscal, a proposição deverá ser suspensa, conforme disposto no art. 114 no ADCT.

Em relação ao PLS nº 726, de 2011, há previsão para concessão dos seguintes benefícios fiscais:

- 1) isenção da CSLL e do IRPJ gerados pelo empreendimento;
- 2) isenção do IPI relativo aos bens de capital.

Dessa forma, parte dos comentários anteriores aplica-se também a essa proposição. Em especial as questões que envolvem a LRF e o princípio da isonomia tributária.

No que se refere ao substitutivo aprovado pela CRE, cabe destacar que a isenção para o tributo municipal – ISS –, concedida por meio de lei federal, é inconstitucional. De acordo com o disposto no art. 151, inciso III, da CRFB, é vedado à União conceder isenção para tributos de competência dos municípios.

Ademais, o Substitutivo delega indevidamente atribuições do Poder Legislativo ao Poder Executivo, no caso o CNIR (arts. 8º a 10). Conforme previsto no art. 150, § 6º, da CRFB, a concessão de benefícios fiscais, como a isenção, demanda a edição de lei específica, de modo que não cabe ao Poder Executivo estabelecer quais cadeias produtivas terão direito à redução tributária, cabe ao legislador disciplinar a matéria.

Por fim, o Substitutivo aprovado pela CRE concede crédito presumido sobre os insumos adquiridos relativos, entre outros tributos, ao Imposto sobre a Importação, mas não disciplina a forma como o contribuinte poderá utilizá-lo.



III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **rejeição** dos Projetos de Lei do Senado n^os 232 e 726, ambos de 2011:

Sala da Comissão, em

, Presidente

, Relator

