

## PARECER Nº 113, DE 2020-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 35, de 2020, oriundo da Medida Provisória nº 960, de 30 de abril de 2020, que *prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de drawback, que tenham sido prorrogados por um ano pela autoridade fiscal e tenham termo em 2020.*



SF/20742.22961-52

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame deste Plenário o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 35, de 2020, decorrente da aprovação, pela Câmara dos Deputados, da Medida Provisória (MPV) nº 960, de 30 de abril de 2020, com emendas.

A MPV tem como único objetivo, enunciado em seu art. 1º, possibilitar a prorrogação em caráter excepcional, por mais um ano, dos prazos de suspensão do pagamento de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de *drawback* de que trata o art. 12 da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, que já tenham sido prorrogados pela autoridade fiscal e que tenham termo em 2020.

Sua vigência, conforme art. 2º, iniciou-se com sua publicação.

Segundo a Exposição de Motivos (EM) nº 169/2020, do Ministério da Economia (ME), que acompanha a MPV, a pandemia causada pelo coronavírus vem acarretando impactos sobre a atividade econômica mundial, e projeções estimam que o crescimento econômico, para 2020, poderá ser reduzido de uma previsão inicial de 2,9% para 1,5%, caso os impactos econômicos da Covid-19 sejam intensos e duradouros.

Especificamente no caso brasileiro, isso faz com que haja alterações por vezes substanciais nas previsões de exportações das empresas,

o que provocará dificuldades para que cumpram as condições previstas nos atos concessórios do regime aduaneiro de *drawback*. Nesse cenário, busca-se evitar que as empresas brasileiras beneficiárias desse regime, e que tenham atos concessórios em aberto com vencimento improrrogável em 2020, sejam atingidas por inadimplência fiscal em função da substancial redução na atividade econômica no exterior decorrente da pandemia de Covid-19.

No prazo previsto no art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, que dispõe sobre o regime de tramitação de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19, foram apresentadas vinte e sete emendas à norma.

Em 2 de julho de 2020, foi publicado no Diário Oficial da União o Ato nº 73, de 2020, do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, prorrogando a vigência da MPV por sessenta dias.

Em 26 de agosto de 2020, foi proferido e aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados parecer de lavra do Deputado Alexis Fonteyne, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, que concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MPV e das Emendas nºs 1, 2, 5, 6, 7, 9, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 22, 25 e 26; pela inconstitucionalidade das Emendas nºs 3, 8, 10, 12, 14, 16, 20, 21, 23 e 24; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária MPV e das Emendas nºs 1, 2, 5, 6, 7, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 25 e 26; pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas nºs 3, 8, 10, 12, 16, 21, 23 e 24; e quanto ao mérito, pela aprovação da proposição e da Emenda nº 26, na forma do PLV nº 35, de 2020, e pela rejeição das demais emendas admitidas.

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, a matéria chegou ao Senado e é submetida à análise do Plenário desta Casa na forma do PLV nº 35, de 2020, que mantém o texto base da MPV e adota duas alterações. A primeira, consubstanciada na Emenda nº 26, altera o art. 12 da Lei nº 11.945, de 2009, para dispor que as mercadorias admitidas no regime que, no todo ou em parte, deixarem de ser exportadas poderão ser destinadas ao consumo em até trinta dias do prazo fixado para exportação, desde que sejam pagos os respectivos tributos e juros de mora.



A segunda alteração, segundo informa o parecer aprovado na Câmara, também autoriza a prorrogação do prazo no caso do regime de *drawback* isenção, por questão de tratamento isonômico.

## II – ANÁLISE

Consoante dispõe o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da medida provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

### II.1. – CONSTITUCIONALIDADE, ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto à constitucionalidade da MPV nº 960, de 2020, frisamos que a União é competente para legislar sobre a matéria, a teor dos arts. 24, I; 48, I; 153, I e IV; 195, I, “b”, IV; e 239 da CF. As matérias não constam do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

A justificação da MPV nº 960, de 2020, contida na EM nº 169/2020 ME assevera, em suma, que as alterações nas previsões de exportações de empresas usuárias do *drawback* em virtude da situação de força maior imposta pela pandemia de Covid-19 poderão tornar inviável a observância dos prazos para conclusão dessas operações conforme previstos nos atos concessórios. Nessa hipótese, a legislação determina às empresas o recolhimento dos tributos suspensos, com os respectivos encargos. Isso acarretaria graves ônus financeiros em adição aos prejuízos decorrentes da perda de negócios. A prorrogação excepcional evitaria a inadimplência.

No tocante à renúncia de receitas, o ordenamento jurídico impõe que os projetos cuja aprovação e posterior sanção acarretam renúncia de receitas devem estar acompanhados de uma série de medidas inerentes à responsabilidade fiscal, inscritas no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), acrescido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal; no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); e no art. 116 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO de 2020).



Sobre o tema, releva mencionar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816/RO, asseverou que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, por meio do art. 113 acrescentado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se, inclusive, a todos os níveis federativos.

Entretanto, o Decreto Legislativo nº 6, de 2020-CN, reconheceu, para os fins do art. 65 da LRF, a ocorrência do estado de calamidade pública concernente à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada com a pandemia da Covid-19, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Assim, enquanto perdurar a situação de calamidade (cujos efeitos foram estendidos pelo Decreto Legislativo até 31 de dezembro de 2020), “serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º” daquela Lei Complementar

No tocante às normas constitucionais, segundo o art. 3º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio 2020, conhecida como Emenda do Orçamento de Guerra, desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

A disposição constitucional afasta, portanto, a observância das limitações legais em relação a proposições legislativas cujo propósito seja enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, mediante a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Vale ressaltar que a adequação orçamentária e financeira da MPV nº 960, de 2020, foi examinada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, nos termos do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN. Segundo o § 1º do art. 5º dessa norma, esse



exame abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a LRF, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Conforme a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 45, de 2020, do órgão de consultoria e assessoramento orçamentário do Senado Federal, *não se vislumbraram na MPV 960, de 2020, incompatibilidades com as normas fiscais e orçamentárias.*

Portanto, entendemos que tanto a MPV nº 960, de 2020, quanto o PLV nº 35, de 2020, são compatíveis e adequados orçamentária e financeiramente.

Quanto à técnica legislativa, foram observadas as regras dispostas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

## II.2. DO MÉRITO

O regime aduaneiro especial de *drawback* consubstancia incentivo fiscal voltado para empresas exportadoras. Trata-se de aplicação concreta da política de não incidência de tributos na produção das mercadorias destinadas ao exterior.

Originalmente previsto no art. 78, II, do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, para as mercadorias importadas, o *drawback* foi estendido para as compras internas pelo art. 3º da Lei nº 8.402, de 8 de janeiro de 1992, e retomado pelo art. 59 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003 (Lei da Cofins não-cumulativa).

Há duas modalidades de *drawback*: suspensão e isenção. A primeira, mais utilizada, consta do art. 12 da Lei nº 11.945, de 2009, oriunda da conversão em lei da MPV nº 451, de 15 de dezembro de 2008, que ampliou o regime de suspensão de tributos conhecido por *Drawback Verde-Amarelo*.

Consoante dispõe o citado artigo, a aquisição no mercado interno ou a importação, de forma combinada ou não, de mercadoria para emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado poderá ser realizada com suspensão do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para os Programas de



Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP), da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação.

A suspensão também alcança a aquisição no mercado interno ou a importação de mercadorias para emprego em reparo, criação, cultivo ou atividade extrativista de produto a ser exportado; e as aquisições no mercado interno ou importações de empresas denominadas fabricantes-intermediários, para industrialização de produto intermediário a ser diretamente fornecido a empresas industriais-exportadoras, para emprego ou consumo na industrialização de produto final destinado à exportação (*drawback* intermediário)

A pessoa jurídica será habilitada no *drawback* por meio de ato concessório expedido pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e, de acordo com o art. 4º do Decreto-Lei nº 1.722, de 3 de dezembro de 1979, o pagamento dos tributos incidentes nas importações poderá ser suspenso pelo prazo de um ano, admitida uma única prorrogação, por igual período, a critério da autoridade fiscal. No caso de importação de mercadorias destinadas à produção de bens de capital, o prazo máximo de suspensão será de cinco anos.

Ou seja, nesse período, a empresa deverá comprovar a realização da operação de venda da mercadoria ao exterior, prevista no ato concessório. As mercadorias admitidas no regime que, no todo ou em parte, deixarem de ser empregadas no processo produtivo de bens, conforme estabelecido no ato concessório, ou que sejam empregadas em desacordo com este, ficam sujeitas aos seguintes procedimentos, conforme art. 390 do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009:

I – no caso de inadimplemento do compromisso de exportar, em até trinta dias do prazo fixado para exportação: a) devolução ao exterior; b) destruição, sob controle aduaneiro, às expensas do interessado; c) destinação para consumo das mercadorias remanescentes, com o pagamento dos tributos suspensos e dos acréscimos legais devidos; ou d) entrega à Fazenda Nacional, livres de quaisquer despesas e ônus, desde que a autoridade aduaneira concorde em recebê-las;

II – no caso de renúncia à aplicação do regime, adoção, no momento da renúncia, de um dos procedimentos previstos no item I; e



III – no caso de descumprimento de outras condições previstas no ato concessório, requerimento de regularização junto ao órgão concedente, a critério deste.

A MPV, portanto, autoriza uma prorrogação adicional do prazo para cumprimento da obrigação de exportação prevista no ato concessório cujo termo ocorra no ano em curso.

O Ministério da Economia informou, na EM nº 169/2020, que, no ano de 2019, aproximadamente US\$ 49 bilhões em vendas externas foram realizadas com o emprego do *drawback*, o que representou 21,8% do total das exportações nacionais naquele ano. Nota-se, de fato, o grande impacto do regime, bem como a relevância e urgência da medida ora sob análise.

Destacamos que providências semelhantes foram adotadas diversas vezes no passado recente, valendo mencionar o art. 13 da Lei nº 11.945, de 2009; o art. 61 da Lei nº 12.249, de 2010; o art. 61 da Lei nº 12.453, de 2011; o art. 21 da Lei nº 12.767, de 2012; o art. 20 da Lei nº 12.872, de 2013; art. 16 da Lei nº 12.995, de 2014.

Desse modo, acreditamos que a MPV, com os aperfeiçoamentos promovidos na forma do PLV sob análise, são salutares e merecem aprovação do Congresso Nacional.

#### **II.4. DAS EMENDAS PARLAMENTARES**

Até o momento da confecção deste Parecer, a proposição em comento recebeu, no Plenário desta Casa, mais duas emendas, de nºs 28 e 29.

Em relação às apresentadas no prazo regimental, as Emendas nºs 4 e 27 foram retiradas pelo seu autor, Deputado Alexis Fonteyne, relator da MPV na Câmara.

Emendas nºs 3, 8, 10, 12, 14, 16, 20, 21, 23 e 24 contém matéria estranha e afrontam não apenas a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, como também o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127.

Ademais, as Emendas nºs 3, 8, 10, 12, 16, 21, 23 e 24 implicam renúncia de receitas públicas para período que não se restringe àquele em que vigorará o estado de calamidade pública a que se refere o Decreto



Legislativo nº 6, de 2020, e são inadequadas em termos orçamentários e financeiros.

As Emendas nºs 1, 2, 7, 9, 11, 13, 19, 22 e 25 exigem que os trabalhadores das empresas submetidas aos atos concessórios do regime especial de *drawback* tenham estabilidade no emprego, salvo demissão por justa causa, além de não poderem ter redução salarial, nos termos da legislação trabalhista, por igual período da prorrogação da suspensão dos tributos de que trata a MP. Entendemos que a exigência prejudica justamente o objetivo da norma, podendo tornar ineficiente a medida.

As Emendas nºs 5, 6, 15, 17 e 18 exigem que somente sejam feitas demissões por justa causa no período em que a suspensão dos tributos tiver sido prorrogada. Na mesma linha do que foi dito anteriormente, essas emendas atentam contra o objetivo da MPV.

A Emenda nº 26, por seu turno, merece acatamento, na forma adotada no PLV, pois ajuda as empresas habilitadas nesse momento de crise.

A Emenda nº 28, retirada pelo seu nobre autor, insere artigo na MPV enunciando que, para efeito da interpretação do art. 17 da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, a manutenção, pelo vendedor, dos créditos vinculados às operações de vendas efetuadas com suspensão, isenção, alíquota 0 (zero) ou não incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins não se restringe aos beneficiários do Reporto, aplicando-se a todos os contribuintes, inclusive no regime monofásico, tema atualmente em discussão no Superior Tribunal de Justiça – STJ, e que representaria renúncia estimada de cerca de R\$ 10 bilhões, segundo o Ministério da Economia.

Em tempo, reconheço a importância do assunto, e agradeço ao nobre autor Senador Wellington Fagundes pela retirada da emenda, e por sua preocupação demonstrada com os setores da economia envolvidos nesse tema, motivo pelo qual me comprometo a trazer tal assunto para discussão nesta Casa, em momento oportuno, visando encontrarmos uma solução definitiva para a questão.

A Emenda nº 29 trata da suspensão, durante cento e vinte dias, dos pagamentos das obrigações de operações de créditos consignados em remunerações, salários, proventos, pensões e benefícios previdenciários, de servidores e empregados, públicos e privados, ativos e inativos, bem como pensionistas. Igualmente, versa sobre tema diverso daquele contido na MPV.





No entanto, pela relevância do tema, gostaria de solicitar ao nobre autor Senador Esperidião Amin para se pronunciar por 2 minutos sobre o objeto de sua emenda para trazer a nossos nobres pares seus argumentos.

Finalmente, concordamos com a modificação proposta pelo relator da MPV na Câmara, de atribui tratamento isonômico ao *drawback isenção*.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **constitucionalidade e juridicidade** da Medida Provisória nº 960, de 2020, assim como pelo atendimento dos pressupostos de **relevância, urgência e adequação orçamentária e financeira**.

No mérito, votamos pela sua **aprovação**, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 35, de 2020, aprovado pela Câmara dos Deputados, bem como pela rejeição das demais emendas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

