



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO SIMON

PARECER Nº , DE 2012

Da REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL, sobre o Projeto de Lei do Senado 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 Projeto de Lei do Senado nº 726, de 2011, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, que *concede incentivos a projetos que favoreçam a integração regional na América do Sul*.

RELATOR: Senador **PEDRO SIMON**

I – RELATÓRIO

Vêm a esta Representação os Projetos de Lei do Senado nº 232 de 2011 e nº 726, do mesmo ano, de autoria, respectivamente, do nobre Senador Paulo Paim e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

Distribuídas as proposições à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, à luz do que determina o art. 3º, inciso I da Resolução nº 1, de 2011 – CN, foram elas objeto do Requerimento nº 172, de 2012, do Exmo. Senador Roberto Requião, que solicitou a sua tramitação conjunta, por regulamentarem matéria correlata. Aprovado o requerimento em 15 de maio de 2012, passaram os projetos a tramitar em conjunto, tendo sido distribuídos a este colegiado, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e à Comissão de Assuntos Econômicos. Com o apensamento, o PLS nº 232/2011 perdeu o seu caráter terminativo.

Os projetos foram distribuídos a este Relator em 23 de maio próximo passado.



Passamos a relatar, em primeiro lugar, o PLS nº 232/2011, por ser o mais antigo.

A proposição objetiva conceder benefícios para empreendimentos que favoreçam a integração econômica de, no mínimo, dois países da América do Sul. Tais 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, ademais, que apenas poderão ser considerados empreendimentos de integração 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, 10% (dez por cento). Os empreendimentos deverão atuar nas seguintes áreas: infra-estrutura 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 acima especificadas. O art. 3º estipula 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.

O art. 5º enumera os tipos de isenções a serem outorgadas aos projetos: isenção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica; isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados relativo aos bens de capital; isenção de Imposto de Importação, nas seguintes hipóteses: insumos oriundos dos países do Mercosul e insumos oriundos de demais países, após prévia autorização do órgão competente do Mercosul. Contrapartida social deverá ser executada no âmbito do empreendimento que receber os benefícios. Prevê-se a elaboração de regulamento, que estabelecerá normas concernentes ao processamento do pedido, e efetiva aplicação dos recursos previstos no projeto de contrapartida social e sua comprovação.

Em sua justificação, o autor 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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO SIMON

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 pelo órgão competente do Poder Executivo.”

Alega, ainda, que ao restringir a aplicação da proposição a novos projetos, que deverão ser previamente aprovados para a concessão dos benefícios, não haverá qualquer impacto negativo à arrecadação fiscal, não violando, portanto, o art. 14 da LRF. Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

O PLS nº 726/2011, por sua vez, procede da Sugestão Legislativa nº 4, de 2011, do Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul – INTERSUL. Aprovada a sua admissibilidade pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal em 24 de novembro de 2011, passou a tramitar na forma do Projeto de Lei do Senado nº 726/2011. Distribuído à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, e às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Assuntos Econômicos para exame do mérito, foi, finalmente, apensado ao PLS nº 232/2011 em virtude da aprovação do Requerimento nº 172 de 2012.

Quase idêntico em seus termos e objetivos à proposição anteriormente relatada, isto é, ao PLS nº 232/2011, também o PLS nº 726/2011 visa a favorecer a integração regional na América do Sul por meio da concessão de incentivos a empreendimentos que levem à integração produtiva, tomando por base as mesmas diretrizes e princípios vislumbrados pelo projeto anterior.

II – ANÁLISE

Compete à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, segundo determina o art. 3º, inciso I da Resolução nº 1, de 2011 – CN, apreciar e emitir parecer a todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional.

No que diz respeito ao objetivo, ambas as iniciativas, são, a vários títulos, meritórias. Com efeito, por elas, promove-se o 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 e para dinamizar o processo de integração do Mercosul.



Este, ainda que inicialmente bem sucedido, hoje enfrenta difíceis desafios propiciados pela crise financeira internacional, que já se reflete em nossa região, levando os países membros a adotarem medidas protecionistas que apenas contribuem para o retrocesso do bloco, em um momento histórico a demandar, ao contrário, a união de esforços e o aprofundamento da cooperação.

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.

Entretanto, não obstante seu indubitável mérito no que diz respeito ao conteúdo, ambos os projetos apresentam imperfeições.

Assim, a isenção de Imposto de Importação vislumbrada no art. 5º, inciso III, do PLS nº 232/2011 esbarra com 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 processem 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.

O PLS nº 726/2011, embora versado em dispositivos muito semelhantes àqueles contidos na proposição anterior, pareceu-nos mais completo, ao explicitar em detalhes os princípios que deverão embasar os empreendimentos a serem contemplados com incentivos fiscais e, ao mesmo tempo, mais rigoroso, no que tange aos requisitos sociais e ambientais a serem por eles preenchidos para que façam jus ao benefício.



Com efeito, o inciso VII do art. 1º do PLS nº 726/2011 estabelece, como um dos princípios, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e leva em conta também a sustentabilidade dos territórios e dos recursos hidrocontinentais e costeiro-oceânicos, ao passo que o PLS nº 232/2011 se refere apenas de modo genérico à proteção ambiental.

Da mesma forma, as condições às quais o empreendimento deve se adequar para que possa desfrutar do benefício de isenção fiscal, elencadas no art. 2º do PLS nº 726/2011, contemplam acordos empresariais regionais voltados à promoção da melhoria da eficiência na oferta, distribuição e no uso de energia, aumento do uso de combustíveis com baixo teor de carbono ou de biocombustíveis, bem como atividades que promovam o sequestro de carbono e o uso de fontes de energias renováveis (inciso II).

Ademais, busca-se, à luz dos incisos III e IV do mesmo artigo, atender a legítimas preocupações sociais, como por exemplo, estimulando a utilização e a qualificação da mão de obra local, ou, conforme prevêm os incisos I e II do art. 3º, determinando a aplicação, no que diz respeito à mão de obra empregada, dos critérios de trabalho decente definidos pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, e dos critérios de responsabilidade social no que se refere ao tratamento de empregados e seus familiares, bem como das comunidades sociais localizadas nas áreas de influência dos empreendimentos.

É de se destacar também, nessa mesma direção da responsabilidade social e ambiental, o previsto no inciso III do art. 3º, que determina o investimento em mecanismos que representem contribuição no espaço microeconômico ao enfrentamento de efeitos vinculados a desastres naturais provocados por mudanças climáticas.

Porém, malgrado os seus nobres propósitos, o PLS nº 726, da forma como se encontra, padece de vício de iniciativa, ao determinar, à Casa Civil da Presidência da República providências tais como a realização de audiência pública com a participação de representantes sindicais (art. 4º), bem como o estabelecimento de guichê específico para o tratamento do licenciamento ambiental e demais procedimentos administrativos destinados a aprovar empreendimentos de integração utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental (art. 6º). Mais à frente, o art. 8º estipula que o pedido será processado perante a Casa Civil e manda que esta estabeleça guichê especial para essa finalidade. Finalmente, o art. 10 determina que a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO SIMON

Casa Civil regulamente a lei, fixando o prazo de sessenta dias para tal, e conferindo-lhe a função de coordenar as demais áreas do Governo nas iniciativas adicionais necessárias à sua implementação.

Esbarra-se, aqui, em proibição estatuída no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, segundo o qual *são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública* (inciso II, letra 'e'), vedando, assim, aos membros do Congresso Nacional, iniciativa legislativa nesse sentido.

Certamente a criação, em si, de incentivos fiscais que favoreçam a integração regional da América do Sul não fere a Lei Maior.

Porém, os dispositivos do projeto conforme mencionados *supra*, ao determinarem à Casa Civil uma série de providências, estabelecendo ainda prazo para a sua realização, estão a versar sobre atribuições de órgão público, que, conforme o citado art. 61 da Constituição, é assunto de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

A proposição pretende, também, atribuir regime de prioridade à tramitação, em órgão do Executivo, dos projetos de empreendimentos de integração, no tocante ao licenciamento ambiental e demais procedimentos administrativos conexos, destinados a aprovar a sua localização, instalação, ampliação e operação.

Dessa forma, não vislumbramos a possibilidade de aprovação do PLS nº 726/2011 nos exatos termos em que está redigido, por ferimento às leis constitucionais.

Propomos, por conseguinte, a retirada dos dispositivos que revelam vício de iniciativa, substituindo-os por preceito genérico que atribui ao órgão competente do Poder Executivo o processamento, segundo regulamento próprio, dos projetos de empreendimento de integração. O Poder Executivo, como é de praxe, regulamentará a Lei, uma vez aprovada.

Outras modificações fazem-se necessárias, com vistas ao aperfeiçoamento da proposição.

Entre elas, no tocante ao prazo estabelecido no art. 7º, de quinze anos, para os benefícios a serem concedidos aos empreendimentos de integração, caberia a sua redução para dez anos, no intuito de se limitar o período em que se dá a renúncia



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO SIMON

fiscal.

Sugerimos, ademais, a bem da clareza do projeto e da boa técnica legislativa, a supressão do inciso V do art. 3º, por estipular requisito para que um projeto seja considerado empreendimento de integração, que apenas repete condições já presentes em outros dispositivos da proposição.

Também tendo em vista a melhor técnica legislativa, parece-nos mais adequada a redação presente no inciso I do art. 2º do PLS nº 232/2011, no lugar daquela contida no mesmo dispositivo do PLS nº 726/2011, vez que o primeiro determina um percentual mínimo – 10% - para a participação de cada país no capital destinado ao empreendimento.

As demais modificações que propomos não se referem ao conteúdo do projeto, visando, basicamente, a melhorar a redação e a técnica legislativa.

Cumpramos destacar, finalmente, que a aprovação da proposição em pauta fará com que tais empreendimentos sejam possíveis apenas em território nacional, 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.

Para dinamizar o Mercosul e viabilizar a integração econômica de toda a América do Sul, faz-se necessária legislação que estimule a parceria entre empresas dos diferentes países da região, estimulando, assim, a integração produtiva, capaz de fornecer alicerce sólido ao desenvolvimento do continente sul-americano.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 232, de 2011 e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 726, de 2011, por ser oportuno e conveniente no mérito, pelo grande alcance social que encerra e por contribuir para a integração produtiva da América do Sul, na forma da seguinte emenda substitutiva:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO SIMON

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 726, DE 2011

(SUBSTITUTIVO)

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 os seguintes princípios:

- 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, devendo a participação de cada país ser de, no mínimo, 10% (dez por cento);

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 biocombustíveis, bem como atividades que promovam sequestro 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 específicos 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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO SIMON

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.

Art. 4º Obedecidos os parâmetros desta Lei, os empreendimentos aprovados de acordo com critérios definidos em regulamento gozarão dos benefícios 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 Os projetos deverão especificar quais são os benefícios pretendidos, o prazo de duração, que não poderá ser superior a dez anos a partir do início da operação, e as contrapartidas sociais indicadas no art. 3º que serão executadas no âmbito do empreendimento que receber os benefícios.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO SIMON

§ 1º As contrapartidas sociais, conforme estabelecidas nos incisos V a VII do art. 1º desta Lei deverão ser detalhadas em um plano de trabalho, elaborado de acordo com o estipulado em regulamento próprio.

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

§ 3º 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. 7º O processamento do pedido será efetuado perante o órgão competente do Poder Executivo, conforme estabelecido em regulamento.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

Presidente

Relator