

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.203-B, DE 1997

Estabelece Programa de Desenvolvimento da Região da Fronteira Sul e dá outras providências.

Autor: Deputado NELSON MARCHEZAN

Relator: Deputado FETTER JÚNIOR

I - RELATÓRIO

Em análise o Projeto de Lei nº 3.203-B, de 1997, de autoria do nobre Deputado Nelson Marchezan, que cria o Programa de Desenvolvimento da Região da Fronteira Sul – PDRFS, que abrange os municípios da Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as sub-regiões Campanha, Central, Centro-Sul, Fronteira Oeste, Sul e Vale do Rio Pardo.

O programa visa a promover o desenvolvimento econômico e social da região, com a atração de novos investimentos e a estruturação financeira e operacional das atividades econômicas preexistentes.

Como condição para usufruição dos benefícios do programa, serão definidos os projetos prioritários, levando-se em conta critérios como maiores efeitos indiretos e, por consequência, maior multiplicador de renda e emprego na Região e no País, potencialidade de mobilização e multiplicação dos recursos privados envolvidos, entre outros, com ênfase à implantação de complexos e centros integrados e a empreendimentos com capacidade estruturadora sobre a economia regional.

Os projetos que forem considerados prioritários, no âmbito do PDRFS, poderão fazer jus à redução do Imposto sobre Produtos Industrializados –

IPI e Imposto de Importação – II, do Imposto sobre a Renda incidente sobre o lucro da exploração do empreendimento, crédito presumido no valor de até o dobro das contribuições sociais COFINS e PIS/PASEP incidentes sobre o faturamento, isenção do adicional de frete para a renovação da Marinha Mercante – AFRMM e depreciação acelerada dos investimentos em capital fixo.

Os estabelecimentos oficiais de crédito deverão, na forma de regulamento, estabelecer linhas de financiamento próprias e favorecidas para os projetos aprovados no âmbito do PDRFS.

A presente proposta cria também o Fundo de Capitalização da Região da Fronteira Sul, formado com verbas do orçamento da União e da emissão de títulos, com o objetivo de financiar a reestruturação produtiva, a renegociação das dívidas das empresas e a implantação de projetos prioritários na Região.

Submetido à apreciação da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI, o projeto foi aprovado em 1º de dezembro de 1999, com substitutivo que incluiu na gerência colegiada do PDRFS o governo do Estado do Rio Grande do Sul, representantes dos municípios, dos empresários e dos trabalhadores da Região.

Destacam-se ainda, dentre as alterações do substitutivo, a inclusão do litoral do Estado e o estabelecimento de um enfoque mais social às prioridades do programa.

Na Comissão de Economia, Indústria e Comércio – CEIC, o projeto foi aprovado, com a adoção do substitutivo apresentado pela CDUI.

A proposição chega a esta Comissão para exame do mérito e da adequação orçamentária e financeira. Não foram apresentadas emendas, no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Analisando o substitutivo do projeto de lei em tela, aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, vemos que dele decorrem incentivos e benefícios fiscais destinados ao desenvolvimento da atividade econômico-social da Região, incidentes sobre o II, IPI, Imposto de Renda Pessoa Jurídica e AFRMM.

Inicialmente, a proposição não se fez acompanhar dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), já que não foi realizada a estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois exercícios financeiros subsequentes e, também, não foram indicadas as medidas de compensação, nem tampouco resta demonstrado que a renúncia já foi considerada no orçamento 2001.

A fim de sanear a proposição, enviamos ofício à Secretaria da Receita Federal para a estimativa da renúncia fiscal decorrente da implementação da proposição. Em resposta, esse Órgão enviou a Nota Cosit nº 165, de 13 de junho de 2001 e a Nota COSAR/DIPAR nº 137/01, de 15 de agosto de 2001, ambas anexas, onde foi calculada a renúncia fiscal de R\$ 543,1 milhões, distribuída da seguinte forma: Imposto de Importação R\$ 51 milhões, IPI-Interno R\$ 31,1 milhões, IRPJ R\$53,9 milhões, ressarcimento PIS R\$ 301,4 milhões e ressarcimento COFINS R\$ 105,7 milhões.

Não obstante a notória qualificação do referido órgão técnico, vemos que a estimativa encontra-se visivelmente superestimada. De plano, destacamos que o ressarcimento, tanto do PIS quando da COFINS, não estão presentes no substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Assim, a renúncia calculada cai para aproximadamente R\$ 136,2 milhões. Ademais, conforme memória de cálculo da estimativa, percebe-se que **toda a arrecadação** dos referidos tributos foi considerada como renúncia de receita. Pode-se deduzir, portanto, que a Secretaria da Receita Federal espera que, a partir da implementação do referido Programa de Desenvolvimento Regional todas as empresas já instaladas na Região estejam habilitadas a usufruir dos incentivos nele estipulados, o que resultaria simplesmente na arrecadação nula de receitas federais. Tal presunção, contudo, parece-nos totalmente descabida, tendo em vista que o PDRFS contará com um conselho especialmente constituído para autorizar na forma de regulamento ainda a ser aprovado os projetos considerados prioritários. Além

disso, os projetos beneficiados serão prioritariamente aqueles que promovam o *“desenvolvimento econômico e social da Região pela atração de novos investimentos”*, sendo dada a preferência a projetos de *“implantação de complexos e centros integrados que tenham maiores efeitos diretos e indiretos na economia regional”*.

Assim, concluímos que o valor acima descrito para renúncia de receita – R\$ 136,2 milhões – deve ser considerado tão somente como um valor máximo e que certamente se realizará em patamar significativamente inferior, pois somente aqueles projetos considerados prioritários e aprovados por um conselho específico poderão usufruir dos benefícios contidos na proposição, tendo preferência os projetos que impliquem realização de novos investimentos e planos de reestruturação. Além disso, é de se esperar que os inelutáveis trâmites burocráticos para a implementação do Programa de Desenvolvimento tornem progressivas as concessões dos benefícios definidos na proposição. Dessa forma, a renúncia certamente será de valor ínfimo, próximo a zero, no primeiro ano de sua implementação, devendo elevar-se ao longo dos anos.

Destacamos que não foi considerado na estimativa de renúncia o ganho de receita decorrente do incremento da atividade econômica induzido pelo Programa de Desenvolvimento em benefícios para a região contemplada pela proposição. Caso fosse considerado tal fato, inegavelmente, poderíamos esperar um valor de renúncia de receita bem inferior ao calculado.

Entretanto, mesmo mitigando os valores de renúncia de receita calculados pela Secretaria da Receita Federal, ainda há que se observar a necessária compensação prevista pela lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 14, conforme anteriormente descrito, que abrange o aumento de alíquota ou ampliação da base de cálculo. Assim, cumpre apresentar emenda saneadora da proposição, a fim de que a implementação do referido Programa de Desenvolvimento não prejudique a consecução das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e contidas no Orçamento da União.

A renúncia calculada (R\$ 136,2 milhões), embora de valor não desprezível, representa soma de diminuta relevância se comparada à totalidade das receitas federais. Representa apenas **0,17%** da receita tributária da União arrecadada em 2000. Se tomarmos como base de comparação o conjunto das receitas tributárias e de contribuições, verificamos que a renúncia estimada corresponde a tão somente **0,06%** do montante de R\$ 218,4 bilhões arrecadados em

2000. Assim, a renúncia com a implementação do referido Programa pode ser facilmente absorvida pelo natural crescimento real da atividade econômica, que implica ampliação da base de cálculo dos tributos, tornando inócuos os efeitos dos benefícios instituídos pela proposição para fins de obtenção do superávit primário estipulado na LDO e implícito na Lei Orçamentária.

Ressaltamos, ainda, que tal justificativa – crescimento real da atividade econômica – tem sido utilizado pelo próprio Poder Executivo, autorizado pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, a título de aumento permanente de receita, para compensar a ampliação de despesas obrigatórias de caráter continuado relativas especialmente à criação de 2.650 novos cargos públicos no IBAMA e na Agência Nacional de Águas – ANA, objeto do PL nº 3.804/2000.

Por fim, destacamos que, pelo critério adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os atos normativos que impliquem renúncia de receita, quando acompanhados das medidas de compensação, somente terão eficácia plena se verificada a ocorrência da compensação especificada. Assim, o dispositivo que prevê renúncia de receita tem caráter condicional, já que depende da implementação das medidas de compensação para que tenha efeitos. Portanto, fica preservada a obtenção das metas fiscais estipuladas na LDO e na Lei Orçamentária, independentemente do resultado da medida de compensação proposta.

A emenda proposta, destarte, é a seguinte, tendo por base o substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior:

“Art. 10. A renúncia de receita decorrente da implementação do PDRFS deverá ser compensada, de acordo com o disposto no artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, com a ampliação da base de cálculo dos tributos federais decorrente do crescimento real da atividade econômica.”

Quando ao mérito, concordamos integralmente com o Autor da proposta, e com os relatores na CDUI e CEIC, de que as peculiaridades da Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul justificam uma ação particularizada por parte do governo federal, em sua função de promover a redução das desigualdades regionais e a união nacional, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social da Fronteira Sul.

Nesse sentido, é importante destacar que o Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas,

desenvolvido pelo Ministério da Integração Nacional, identificou espaços subnacionais contínuos, atravessando territórios pertencentes a mais de uma unidade da Federação ou **que se localizem em áreas de fronteiras com países vizinhos**, onde se torna imperiosa uma atuação mais efetiva do poder público para assegurar a promoção de atividades que objetivem a consolidação de um processo de desenvolvimento sustentável, e de apoiar a reestruturação da base produtiva para permitir a melhoria das condições de competitividade em um ambiente econômico caracterizado pela globalização.

A Metade Sul do Rio Grande do Sul é uma das mesorregiões reconhecidas e incluídas naquele programa tendo em vista que *“como espaço regional inscrito na região da fronteira brasileira com Uruguai e Argentina, caracteriza-se por ter sofrido, ao longo das últimas décadas, acentuado processo de perda de dinamismo econômico, oriundo de dificuldades de inserção nos ciclos de expansão da economia brasileira.”*

“A deterioração econômica da Metade Sul começou com o fim do ciclo das charqueadas em Pelotas e se acentuou nos anos 30, quando o Governo Federal passou a concentrar os investimentos no centro do País. A partir da década de 80, a crise piorou, passando a atingir setores importantes como os frigoríficos e a indústria de conservas. Com a desindustrialização, sobreviveram apenas a agricultura e a pecuária, que, com o MERCOSUL, ficaram vulneráveis devido à competição.”

Com o intuito de garantir apoio à aprovação do projeto e à implantação do PDRFS, solicitamos audiências, inclusive com o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, e visitamos ministérios.

Em retorno, obtivemos respostas positivas, como a constante da nota técnica aprovada pela Secretaria de Programas Regionais Integrados do Ministério da Integração Nacional (ANEXO II) que reconhece que *“as causas da estagnação econômica residem em alguns aspectos que podem ser combatidos com um programa estrutural de médio-longo prazo, como o que ora estabelece – o Programa de Desenvolvimento da Região da Fronteira Sul, objeto da presente análise”* e que *“a transformação da realidade local não ocorrerá sem que um substancial e sistêmico/duradouro aporte de recursos venha a privilegiar a região, paralelamente ao esforço de coordenação do processo de inversão de recursos financeiros dos diversos atores regionais, na forma que a proposta em questão estabelece.”*

Estamos, pois, totalmente convencidos de que a adoção do projeto em exame, na forma do substitutivo da CDUI, trará grandes benefícios para a Região da Fronteira Sul do nosso Estado do Rio Grande do Sul.

Todavia, além da subemenda para tornar compatível a proposta, outras duas se fazem necessárias para torná-la viável. Com efeito, a alínea “a” do § 1º do art. 4º do Substitutivo refere-se ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e deve ser suprimida, uma vez que esse imposto é da competência estadual e não pode ser regulado por lei ordinária federal.

Por outro lado, entendemos que a alínea “a” do parágrafo único do art. 6º do Substitutivo também deve ser suprimida, porque o art. 167 da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

Apresentou-se, ainda, uma Subemenda ao artigo 1º do Substitutivo para assegurar que também esteja representado no conselho gestor um representante do “Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul” e um representante do Ministério da Integração Nacional (entidades criadas após a apresentação deste Projeto de Lei).

Diante do exposto, votamos pela compatibilidade e pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.203-B, de 1997, e do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e, no mérito, pela sua aprovação nos termos do Substitutivo da CDUI, com as subemendas anexas.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2001.

Deputado FETTER JÚNIOR
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.203, DE 1997

Estabelece Programa de Desenvolvimento da Região da Fronteira Sul e dá outras providências.

Autor: Deputado NELSON MARCHEZAN

Relator: Deputado FETTER JÚNIOR

SUBEMENDA Nº 1

Dê-se ao § 1º do art. 4º do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior a seguinte redação:

“Art. 4º

.....
§ 1º As mercadorias produzidas, beneficiadas ou industrializadas na Região da Fronteira Sul, quando saírem desta para qualquer ponto do território nacional, estarão sujeitas ao pagamento do imposto de importação sobre as matérias-primas ou partes e componentes importados, existentes no produto, com uma redução percentual da alíquota de importação igual ao percentual do valor adicionado no processo de industrialização local em relação ao custo total da mercadoria.

.....”

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2001.

Deputado FETTER JÚNIOR

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.203, DE 1997

Estabelece Programa de Desenvolvimento da Região da Fronteira Sul e dá outras providências.

Autor: Deputado NELSON MARCHEZAN

Relator: Deputado FETTER JÚNIOR

SUBEMENDA Nº 2

Suprima-se a alínea “a” do parágrafo único do art. 6º do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e renumere-se os dispositivos restantes para, respectivamente, incisos I, II e III.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2001.

Deputado FETTER JÚNIOR

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.203, DE 1997

Estabelece Programa de Desenvolvimento da Região da Fronteira Sul e dá outras providências.

Autor: Deputado NELSON MARCHEZAN

Relator: Deputado FETTER JÚNIOR

SUBEMENDA Nº 3

Dê-se ao art. 10 do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior a seguinte redação:

“Art. 10. A renúncia de receita decorrente da implantação do PDRFS deverá ser compensada, de acordo com o disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a ampliação da base de cálculo dos tributos federais decorrentes do crescimento real da atividade econômica.”

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2001.

Deputado FETTER JÚNIOR

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.203, DE 1997

Estabelece Programa de Desenvolvimento da Região da Fronteira Sul e dá outras providências.

Autor: Deputado NELSON MARCHEZAN

Relator: Deputado FETTER JÚNIOR

SUBEMENDA Nº 4

Altera-se a redação do art. 1º do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, incluindo-se na composição do órgão gestor do Programa de Desenvolvimento da Região da Fronteira Sul um representante do “*Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do RS*” e um representante do Ministério da Integração Nacional.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2001.

Deputado FETTER JÚNIOR

Relator