

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 543-B, DE 2018
(Do Senado Federal)

PLS Nº 129/18

OFÍCIO Nº 1201/18 - SF

Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul; tendo parecer: da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, pela aprovação (relator: DEP. BOSCO SARAIVA); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, com emendas; e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. LUCAS REDECKER).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

A proposição em análise, de autoria do SENADO FEDERAL (SENADOR LASIER MARTINS), autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul. O PLP compõe-se de sete artigos.

O art. 1º explicita que a criação da referida região integrada se dará por meio da articulação da ação administrativa da União e do Estado do Rio Grande do Sul, e define as Sub-regiões e Municípios abarcados pela medida.

O art. 2º autoriza o Poder Executivo a criar um conselho administrativo para coordenar as atividades a serem desenvolvidas na RIDE Metade Sul.

Já o art. 3º institui o Programa Especial de Desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul que definirá os critérios e normas para unificação dos procedimentos relativos aos serviços públicos federais, estaduais e municipais em relação a tarifas, fretes e seguros; linhas de crédito especiais; isenções e incentivos fiscais em caráter temporário para fomento de atividades produtivas de geração de emprego e fixação de mão-de-obra.

No art. 4º está explicitado que os programas e projetos prioritários da RIDE Metade Sul serão financiados com recursos de natureza orçamentária que lhe forem destinadas pela União, pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelos municípios abrangidos, bem como por recursos oriundos de operações de crédito internas e externas.

A União, o Estado do Rio Grande do Sul e os Municípios integrantes da RIDE Metade Sul

poderão firmar convênios e contratos entre si, para atender ao disposto nesta Lei, conforme redação do art. 5º.

Por fim, o art. 6º define que o Poder Executivo estimará a despesa decorrente, estabelecendo a compensação pela margem das despesas obrigatórias de caráter continuado e constante da lei de diretrizes orçamentárias, e a incluirá no projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da lei complementar.

O art. 7º estabelece a vigência a partir da data de publicação da lei complementar, ressalvando que a produção de efeitos do art. 1º só se dará a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente ao que for implementado o disposto no art. 6º.

O projeto tramita em regime de Prioridade (Art. 151, II, RICD) e está sujeito à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído às comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA; Finanças e Tributação – CFT (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (Art. 54 RICD), nessa ordem.

Na CINDRA, a matéria foi aprovada.

O projeto vem à CFT para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por tratar-se de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 120 do RICD).

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT define que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível *“a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”* e como adequada *“a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”*.

O art. 14 LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender o disposto na LDO e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Por sua vez, a LDO estabelece que 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, e que as proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da LRF.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que com a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido *status* constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e

financeiro.

Conforme já mencionado o presente projeto visa criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Metade Sul do estado do Rio Grande do Sul.

Esta proposição se baseia no art. 43 da Constituição Federal, o qual prevê que *“a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.”*

No contexto do que propõe o presente projeto, este deve ser considerado sem implicação financeira ou orçamentária, uma vez que não obriga a alocação de recursos orçamentários da União para essa Região e tampouco estabelece incentivos fiscais.

A alocação de recursos para as Regiões Integradas depende de previsão nas Leis Orçamentárias e nos Planos Plurianuais. Da mesma forma, a concessão de incentivos fiscais depende da aprovação de lei específica face ao que estabelece o § 6º do art. 150 da Constituição, onde se lê:

“§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.” (grifo nosso)

Quando da apresentação dos projetos que concedam os benefícios fiscais deverão, então, ser observadas as exigências contidas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Tal requisito é igualmente imposto pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em seu art. 113, no âmbito no Novo Regime Fiscal, que exige que:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”

Nessa perspectiva, somente após efetiva implantação da Região Integrada de Desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul pelo Poder Executivo e a aprovação das leis que criem os incentivos ou incluam os programas e projetos nos planos plurianuais e nas leis orçamentárias, haverá ônus para o Tesouro Nacional.

De onde se conclui que a simples autorização para criação da região integrada, ou mesmo a sua criação, não resulta em si na concessão de benefícios por parte da União para os Municípios que a integram, uma vez que, tanto a alocação de recursos como as isenções fiscais dependem da aprovação de outras medidas legislativas.

Ademais, há que se reconhecer que a mera autorização para o reconhecimento e instalação da Região Integrada não gera despesas adicionais para a União, motivo pelo qual se entende que tecnicamente, o art. 6º do presente Projeto não deve prosperar sob pena de induzir os pares desta Comissão a erro, ao prever a necessidade de compensação com a margem de expansão da despesa obrigatória.

Na hipótese de ser destinado recurso para a RIDE futuramente criada, estes recursos serão votados na Lei Orçamentária e serão advindos, ou de dotações dos Ministérios afetos ao desenvolvimento regional, ou de emendas parlamentares, que não farão parte da margem de expansão citada.

Já as renúncias que eventualmente sejam concedidas, conforme salientado anteriormente, precisarão de projeto de lei específico, que carecerá de sua devida estimativa de impacto e medidas de compensação correspondentes, as quais não poderão utilizar a margem de expansão da despesa obrigatória, devendo seguir o rito requerido pelo art. 14 da LRF.

Neste sentido, propomos emendas de adequação financeira e orçamentária para suprimir o art. 6º do presente projeto, bem como o parágrafo único do art. 7º. Com a aprovação das emendas saneadoras, a matéria não terá implicação orçamentária e financeira, aplicando-se o disposto no art. 9º da Norma Interna – CFT:

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não”

Passemos à análise de mérito.

Preliminarmente, oportuno rememorar que já foram constituídas três regiões integradas de desenvolvimento no Brasil: a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), criada pela Lei Complementar nº 94, de 1998; a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) Grande Teresina, através da Lei Complementar nº 112, de 2001; e a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) Petrolina-Juazeiro, por meio da Lei Complementar nº 113, de 2001, todas de iniciativa de parlamentares.

Oportuno mencionar que a Constituição Federal avançou no sentido da descentralização e participação da sociedade civil e, ao tratar da regionalização, permitiu a articulação da União sobre complexos geoeconômicos e sociais, com vistas ao desenvolvimento regional e à redução das desigualdades. Nesse contexto, foram criadas as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE, como mais uma forma de construção de redes de cooperação.

No caso da Metade Sul do Rio Grande do Sul, ainda que se trate de região compreendida em um único Estado, não há vedação a que seja considerada como área passível de criação de uma RIDE, uma vez que ela é também um complexo geoeconômico e social. Este é, inclusive, o recorte definido pelo então Ministério da Integração Nacional, que nomeia a região como Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, para fins de planejamento.

Em sua justificativa, o autor da proposta afirma que o Estado do Rio Grande do Sul é marcado pela profunda desigualdade entre as Metades Norte e Sul. Trata-se de uma situação conhecida e que se agravou historicamente, e que foi bem sintetizada nas razões do projeto.

“A ocupação da Metade Sul remonta aos tempos da colonização portuguesa e às lutas de fronteira contra os espanhóis. Favoreceu-se, então, a ocupação em grandes propriedades, contrariamente ao que se deu na Metade Norte gaúcha. Além disso, os centros urbanos foram estabelecidos de modo muito mais esparsos e, naquele tempo, promoveu-se uma economia baseada no trabalho escravo e na criação de gado subsidiária aos centros econômicos do Sudeste.

Essas questões de origem não se resolveram e assumiram outras dimensões, que não foram adequadamente tratadas e, assim, desigualdades tão antigas permaneceram ao longo do século XX.

A comparação com a Metade Norte do estado é inevitável, especialmente porque se trata de área de economia muito mais dinâmica e moderna.”

De fato, essa assimetria entre duas regiões de um mesmo Estado tem sido observada há décadas e se traduz em números significativos. Segundo o Censo Demográfico de 2010, dos 10 municípios gaúchos com maior número de extremamente pobres, 4 se encontram na Metade Sul do Rio Grande do Sul.

As cidades da Metade Sul apresentam IDH, na maioria das vezes, abaixo da média do Nordeste brasileiro, que é de 0,659. Exemplo de Turuçu (0,629), Hulha Negra (0,643). Assim, a Metade Sul do Estado carece de Políticas Públicas com foco no desenvolvimento da região, razão pela qual se demonstra relevante a aprovação da presente proposta legislativa.

Acredita-se, nesse sentido, que eventuais incentivos destinados à Metade Sul, advindos da

criação de uma RIDE, podem ser a mola propulsora para a dinamização da economia local, calcada na vocação histórica da região, porém, agregando valor às suas cadeias produtivas. Sem dúvida, esse planejamento compartilhado entre os entes da federação, para definição da aplicação de recursos e investimentos, vai contribuir para mitigar os efeitos dessa desigualdade histórica.

Por fim, assinalamos que a CCJC, Comissão que nos sucederá, acerca da necessidade de se promover ajuste redacional ao PLP, trocando o termo “Ministério da Fazenda” por “Ministério da Economia”, adequando-o à nova nomenclatura do órgão.

Feitas essas considerações, votamos pela não implicação do PLP nº 543, de 2018, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, nos termos do art. 9º da Norma Interna desta Comissão, desde que adotadas as emendas supressivas em anexo. No mérito, votamos pela aprovação do PLP nº 543, de 2018.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado LUCAS REDECKER
Relator

EMENDA Nº 1

Suprima-se o art. 6º do presente Projeto de Lei Complementar.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado LUCAS REDECKER
Relator

EMENDA Nº 2

Suprima-se o parágrafo único do art. 7º do presente Projeto de Lei Complementar.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado LUCAS REDECKER
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 543/2018, com emendas; e, no mérito, pela aprovação, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lucas Redecker.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Giovani Feltes, Júlio Cesar e Vinicius Farah - Vice-Presidentes, Alê Silva, Celso Sabino, Denis Bezerra, Elias Vaz, Enio Verri, Felipe Rigoni, Fernando Monteiro, Flávio Nogueira, Gil Cutrim, Glaustin Fokus, Gleisi Hoffmann, Guiga Peixoto, Hildo Rocha, Lucas Redecker, Luis Miranda, Marreca Filho, Mauro Benevides Filho, Osires Damaso, Otto Alencar Filho, Paulo Ganime, Pedro Paulo, Rui Falcão, Ruy Carneiro, Sidney Leite, Vitor Hugo, Walter Alves, Aliel Machado, Charlles Evangelista, Chiquinho Brazão, Christiane de Souza Yared, Dr. Frederico, Eduardo Cury, Evair Vieira de Melo, Fábio Mitidieri, Fred Costa, Gilberto Abramo, Idilvan

Alencar, Kim Kataguiri, Leda Sadala, Lucas Vergilio, Marcelo Moraes, Marcelo Ramos , Márcio Labre, Marlon Santos e Paulo Azi.

Sala da Comissão, em 23 de outubro de 2019.

Deputado SERGIO SOUZA
Presidente

**EMENDAS ADOTADAS PELA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 543, DE 2018**

EMENDA Nº 1

Suprima-se o art. 6º do presente Projeto de Lei Complementar.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado SÉRGIO SOUZA
Presidente

EMENDA Nº 2

Suprima-se o parágrafo único do art. 7º do presente Projeto de Lei Complementar.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado SÉRGIO SOUZA
Presidente