

PROJETO DE LEI Nº 3.234/2019

1. Síntese da Matéria:

O Projeto de Lei nº 3.234/2019 autoriza o Poder Executivo a criar Regiões Especiais de Turismo (RET), na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sujeitas a regime jurídico específico, com a finalidade de desenvolver a indústria turística e expandir a oferta de serviços turísticos locais e regionais.

De acordo com o projeto, a criação da RET deverá ser feita por decreto, o qual delimitará sua área, à vista de proposta de estado ou de municípios, em conjunto ou isoladamente.

A proposição estabelece que as RET's serão criadas em áreas de alto potencial turístico, ficando autorizados a operar nelas os seguintes prestadores de serviços turísticos: (i) meios de hospedagem; (ii) agências de turismo; (iii) transportadoras turísticas; (iv) organizadoras de eventos; (v) parques temáticos; (vi) acampamentos turísticos; e (vii) cassinos.

O projeto prevê um conjunto de benefícios tributários ao estabelecer que as importações ou aquisições no mercado interno de bens e serviços por empresa autorizada a operar na RET terão a suspensão da exigência dos seguintes impostos e contribuições: (i) Imposto de Importação; (ii) Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; (iii) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins; (iv) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior – Cofins-Importação; (v) Contribuição para o PIS/Pasep; (vi) Contribuição para o PIS/Pasep - Importação; e (vii) Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

A Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) aprovou a proposição com emenda (EMR1 CINDRA), que autoriza o Poder Executivo a criar as RET's também na área de atuação da SUDAM.

A Comissão do Turismo (CTUR) aprovou o PL 3.234/2019 com a emenda EMR1 da CINDRA e mais 4 emendas, a saber:

- Emenda EMC1 CTUR: autoriza o Poder Executivo a criar as RET's na área de atuação da SUDECO;
- Emenda EMC2 CTUR: inclui, no art. 4º, os empreendimentos hoteleiros, de eventos, de entretenimento, de resorts e parques temáticos como mais uma característica para a definição de áreas de alta potencialidade turística onde as RET's poderão ser criadas;
- Emenda EMC3 CTUR: inclui, no art. 5º, os complexos imobiliários associados a atividades de lazer, de entretenimento, de resorts, centro de compras e centros gastronômicos como prestadores de serviços turísticos que poderão ser autorizados a operar nas RET's;
- Emenda EMC4 CTUR: estabelece que se, decorrido o período de 24 meses a contar do ato que autorizar a operação de prestador de serviço turístico em RET, não for

comprovada a sua operação, este ato deverá ser automaticamente revogado.

2. Análise:

A criação das Regiões Especiais de Turismo (RET) implica a concessão de diversos benefícios tributários que acarretam renúncia de receitas tributárias para a União.

As emendas aprovadas pela CINDRA e pela CTUR ampliam o potencial de renúncia de receitas tributárias para a União na medida em que: (i) ampliam a área de abrangência geográfica da possibilidade de criação de RET's; (ii) inserem novos critérios para a caracterização de área de alto poder turístico, passível de instalação de RET; ou (iii) inserem nova categoria de prestador de serviço turístico que poderá ser autorizado a operar na RET.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituindo o Novo Regime Fiscal com regras para a elevação de despesas ou a redução de receitas. O art. 113 do ADCT prescreve 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.

Já o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO e a pelo menos uma das seguintes condições: (i) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO; e (ii) estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Ainda, a LDO/2021, em seus arts. 125 a 129, trata das proposições legislativas que importem ou autorizem diminuição da receita, como se segue:

Art. 125. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput.

(...)

§ 4º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou da justificativa, caso a proposição tenha origem no Poder Legislativo.

Art. 126. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 125 apresente redução de receita ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim:

I - no caso de redução de receita, no mínimo, um dos seguintes requisitos:

a) ser demonstrada pelo proponente que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa; ou

(...)

§ 4º Para fins de atendimento ao disposto na alínea “b” do inciso I e ao inciso II do caput, as medidas compensatórias de redução de despesa ou o aumento de receita devem ser expressamente indicados na exposição de motivos ou na justificativa que embasar a proposta legislativa, vedada a alusão a lei aprovada ou a outras proposições legislativas em tramitação.

(...)

Art. 128. O disposto nos arts. 125 e 126 aplica-se às propostas que autorizem renúncia de receita, ainda que a produção de efeitos dependa de atuação administrativa posterior.

Art. 129. A remissão à futura legislação, parcelamento de despesa ou postergação do impacto orçamentário-financeiro não dispensa o cumprimento do disposto nos arts. 125 e 126.

Saliente-se que o caráter autorizativo do PL 3.234/2019 não sana as exigências da LRF, nos termos da Súmula CFT nº 1, de 2008:

“É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.”

Deve-se destacar também que a proposta, constante do art. 13 do PL, de que o Poder Executivo deverá estimar o montante da renúncia fiscal e incluir no demonstrativo que acompanhar o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos sessenta dias da publicação da futura Lei, caso aprovada, não elimina os conflitos com a LDO/2021, em especial com o art. 125, §1º e §4º, e art. 129.

O PL 3.234/2019, assim como as emendas aprovadas pela CINDRA e pela CTUR, concedem benefícios tributários que acarretam renúncia de receita tributária para a União. Apesar disso, as proposições não estão instruídas com a estimativa da renúncia de receita, as medidas de compensação ou a comprovação de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO/2021.

3. Resumo:

O PL 3.234/2019, assim como as emendas aprovadas pela CINDRA e pela CTUR, concedem benefícios tributários que acarretam renúncia de receita tributária para a União. Apesar disso, as proposições não estão instruídas com a estimativa da renúncia de receita, as medidas de compensação ou a comprovação de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO/2021.

Brasília, 22 de junho de 2021.

Edson Masaharu Tubaki
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira