

PARECER

PROJETO DE LEI N° 314-B, de 1995, que "cria área de livre comércio no município de São Gabriel da Cachoeira, no Estado do Amazonas, e dá outras providências."

AUTOR: Deputado PAUDERNEY AVELINO

Relator: Deputado ARMANDO MONTEIRO NETO

1. RELATÓRIO

O projeto de lei nº 314-B, de 1995, propõe a criação de área de livre comércio no município de São Gabriel da Cachoeira, no Estado do Amazonas, com o objetivo de promover o desenvolvimento da região de fronteira do extremo norte daquele Estado. O Poder Executivo fará demarcar, no município escolhido, uma área contínua de 20 km² onde se instalará a área de livre comércio, que incluirá espaço próprio para o entrepostamento de produtos a serem nacionalizados ou reexportados.

Na legislatura passada, o projeto foi submetido inicialmente à apreciação da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, onde foi rejeitado unanimemente, em 18 de novembro de 1998. O parecer do Deputado José Coimbra, primitivo relator, passou a constituir voto em separado. Desarquivado na presente legislatura o projeto foi remetido à Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional onde foi aprovado, em 10 de junho de 1999. Tendo em vista os pareceres divergentes das referidas comissões no mérito, o projeto que inicialmente foi despachado às comissões para apreciação conclusiva, decaiu dessa condição, passando a tramitar sujeito à apreciação do Plenário.

É o Relatório.

2. VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, IX, "h" e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

A Comissão de Finanças e Tributação tem analisado, com freqüência, projetos de lei que objetivam criar áreas de livre comércio - ALC nos mais diversos municípios brasileiros, ou autorizar a sua criação pelo Poder Executivo, Além disso, sabemos que muitos outros encontram-se em tramitação e, breve, estarão incluídos em nossa pauta de discussões.

As áreas de livre comércio caracterizam-se como áreas onde determinadas atividades de transformação e de comercialização, de bens e serviços, estão isentas do pagamento do imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados. A regra geral neste caso é que as isenções são concedidas a (i) consumo e vendas internas na ALC; (ii) beneficiamento, em seu território, de matérias primas regionais; (iii) agropecuária e piscicultura; (iv) instalação e operação de serviços, inclusive turismo; (v) estocagem para comercialização, no mercado externo; e (vi) industrialização de produtos em seu território.

Em todos estes projetos excluem-se dos benefícios previstos para as empresas estabelecidas na ALC as armas e munições, os veículos de passageiros, as bebidas alcoólicas, os produtos de perfumaria e o fumo e seus derivados. A saída de mercadorias estrangeiras da área de livre comércio para o restante do território nacional é considerada, para efeitos fiscais e administrativos, como importação normal, exceto no caso de bagagem acompanhada de viajantes que, até a franquia estabelecida pela Secretaria da Receita Federal, está isenta de qualquer tributação.

Os projetos geralmente remetem para a Secretaria da Receita Federal a competência para exercer a vigilância e a repressão ao contrabando e ao descaminho de mercadorias, devendo o Poder Executivo assegurar os recursos materiais e humanos necessários à fiscalização e controle aduaneiro. Além disso, prevêem que a administração se dará por intermédio de um Conselho de Administração composto por representantes federais, estaduais e municipais.

O pacote de incentivos descrito busca tornar essas áreas atrativas para a atividade econômica, especialmente naqueles setores voltados para o aproveitamento de insumos locais. Por outro lado, na medida em que isenta de tributação a bagagem acompanhada, pretende incentivar o fluxo turístico, incrementando o setor de serviços e o comércio local.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) reza:

"Art. 14. 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 lei de diretrizes orçamentárias 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, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º.

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança."

Já o artigo 63 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002 (lei nº 10.266, de 24.07.2001) determina que:

"Art. 63. A lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovada ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Parágrafo único. Aplicam-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira as mesmas exigências referidas no caput, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente."

Vemos que o projeto estabelece benefícios tributários, na área do IPI e do imposto sobre a exportação, e não apresenta a estimativa do custo destes benefícios para os cofres da União, como o exigem as leis *supra* citadas. Por isso não pode ser considerado adequado ou compatível, sob os aspectos orçamentário e financeiro.

No entanto, tem sido observado que não seria possível estimar-se a renúncia de receita envolvida na criação de uma área de livre comércio, dado que não é possível saber-se, de antemão, a magnitude das operações isentas que seriam nela efetuadas, fosse ela criada. Assim, a criação de investimentos adicionais na área poderia redundar em aumento da receita recolhida no município, o que faria com que o resultado tributário global da efetivação da proposição seria indefinido, podendo de fato ser positivo. Neste caso, não se configuraria a figura de renúncia de receita, quando for tomada a arrecadação tributária federal total na área.

Para examinarmos a matéria algumas considerações devem ser feitas. A primeira delas é que essas áreas deveriam ser criadas no contexto da política econômica global do País. A criação de enclaves de isenção tributária, sem qualquer articulação com os demais instrumentos de política de comércio exterior, de política industrial e de política fiscal, quase certamente trará prejuízos, no agregado, para as receitas públicas. Em outras palavras, mesmo que, para o caso isolado, possam valer os argumentos acima

descritos, parece certo que a proliferação indiscriminada de ALC levará a prejuízo, quando considerada a arrecadação federal como um todo. Essa suposição é tanto mais realista quando se considera, ao lado dos supostos benefícios auferidos pelos municípios privilegiados com a criação de ALC, os prejuízos resultantes para os municípios vizinhos. Finalmente, a isenção concedida para bagagem acompanhada de turistas também implica em renúncia fiscal considerável. Podemos, portanto, considerar, os resultados da criação de ALC como negativos, liquidamente. Assim sendo, sua criação afronta o disposto nos diplomas legais, acima transcritos.

Finalmente, vale ressaltar que o nobre Deputado Rubem Medina apresentou o Projeto de Lei nº 3.255, de 1997 (que foi apensado ao PL nº 1.544-96), o qual "harmoniza a legislação que dispõe sobre as Áreas de Livre Comércio (ALC) existentes, disciplina a criação de novas áreas da espécie e dá outras providências" e que, além de equalizar a legislação das ALC já existentes, estabelece as condições e os parâmetros para a criação de novas, remetendo para o Poder Executivo essa prerrogativa, com o que, definitivamente, tornam-se desnecessários os projetos que tramitam nesta Casa com esse objetivo.

Em suma, examinando a proposição em tela verificamos que ela não indica a estimativa da perda de receita pública que se efetuará com sua aprovação, como é exigido na LRF e na LDO para 2002. Portanto, não pode ser considerada adequada ou compatível, sob os aspectos orçamentário e financeiro, malgrado os nobres propósitos que orientaram a sua elaboração. Dessa forma, fica também prejudicado o exame quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna - CFT, *supra* citada, de 22 de maio de 1996.

Pelo exposto, VOTO PELA INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI Nº 314-B, DE 1995.

Sala da Comissão, em 20 de março de 2002.

Dep. ARMANDO MONTEIRO NETO
Relator