

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER À MEDIDA
PROVISÓRIA N.º 271, DE 2005**

MEDIDA PROVISÓRIA N.º 271, DE 2005

MENSAGEM N.º 166, DE 2005 – CN

(MENSAGEM N.º 915/2005, PR)

Autoriza a União a prestar auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: DEPUTADO BETINHO ROSADO

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, submete à deliberação deste Congresso Nacional, nos termos da Mensagem n.º 915, de 2005, a Medida Provisória n.º 271, de 26 de dezembro de 2005, que autoriza a União a prestar auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País.

Nos termos da Medida Provisória em comento, os recursos serão distribuídos aos Estados e Municípios em duas parcelas de R\$ 450 milhões, sendo a primeira em dezembro de 2005 e a segunda em janeiro de 2006, portanto, já entregues efetivamente aos entes supracitados. Serão levadas em conta dívidas vencidas e não pagas contraídas junto ao Tesouro Nacional e aos demais entes da administração federal ou garantidas pela União. Nesses casos, os recursos a serem entregues à unidade federada, equivalentes ao montante das dívidas, serão satisfeitos pela entrega de obrigações do Tesouro Nacional ou pela compensação das dívidas.

A exemplo do disposto nas normas anteriores com semelhante objetivo, 25% dos percentuais definidos no anexo à Medida Provisória em análise devem ser transferidos diretamente aos Municípios, de acordo com os coeficientes individuais de participação aplicados em 2005 na distribuição da parcela do ICMS dos respectivos Estados.



No que concerne à forma de entrega dos recursos, reproduz-se fielmente, na Medida Provisória em exame, o disposto no item 3 do Anexo à Lei Kandir. Sendo assim, serão obrigatoriamente considerados, pela ordem e até o montante apurado, os valores de dívidas contraídas, vencidas e não pagas:


a) junto ao Tesouro Nacional, computadas primeiramente as da administração direta e depois as da indireta;

b) com garantia da União, inclusive dívida externa, computadas primeiramente as da administração direta e depois as da indireta;

c) junto aos demais entes da administração federal, direta e indireta, computadas primeiramente as da administração direta e depois as da indireta.

Com referência ao último item, ato do Poder Executivo federal poderá autorizar a inclusão, como mais uma opção para efeito da entrega dos recursos do valor correspondente a título da respectiva unidade federada na carteira da União, inclusive, de entes de sua administração indireta, primeiro relativamente aos valores vencidos e não pagos e, depois, aos vincendos no mês seguinte àquele em que serão entregues os recursos. Ademais, o Poder Executivo federal poderá, por meio de ato próprio, suspender temporariamente a dedução de dívida referenciada no item c, sempre que não estiverem disponíveis, no prazo devido, as informações necessárias.

Nos moldes da Lei Kandir, a presente Medida Provisória prevê duas maneiras para a entrega dos recursos equivalentes às dívidas vencidas e não pagas às unidades federativas subnacionais: a primeira, por meio da entrega de obrigações do Tesouro Nacional, de série especial, inalienáveis, com vencimento não inferior a dez anos, remunerados por taxa igual ao custo médio das dívidas da respectiva unidade federada junto ao Tesouro Nacional, com poder liberatório para pagamento das referidas dívidas; a segunda, mediante simples compensação.



O montante de recursos entregue às unidades federadas correspondente à diferença positiva entre o valor total que cabe a cada ente e o respectivo valor da dívida, apurada e liquidada na forma mencionada anteriormente, será creditado, em moeda corrente, à conta bancária de cada beneficiário.

No decorrer do prazo regimental, foram apresentadas duas emendas perante a Comissão Mista, de autoria dos seguintes Parlamentares:

- Deputado José Roberto Arruda: Emenda n.º 1;
- Deputado Anivaldo Vale: Emenda n.º 2.

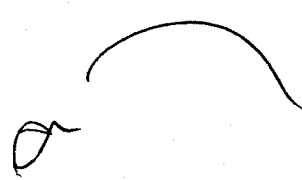
Nesta oportunidade, cabe diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados deliberar sobre a matéria, uma vez que a Comissão Mista não se reuniu para deliberar sobre a matéria, conforme Ofício n.º 03 (CN), do Presidente do Senado Federal.

II - VOTO DO RELATOR

DA ADMISSIBILIDADE DA MP

O art. 62 da Constituição Federal dispõe que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. O § 1.º do art. 2.º da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, determina que, na data da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, será enviado ao Congresso Nacional o seu texto, acompanhado da respectiva mensagem e documentos que revelem a motivação do ato.

A admissibilidade depende, dessa forma, da obediência aos pressupostos constitucionais de relevância e de urgência, bem como do atendimento ao mencionado dispositivo do Regimento Comum do Congresso Nacional.



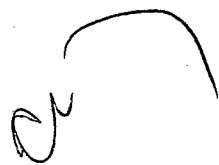
A Exposição de Motivos MF n.º 172, de 2005, alinhou as razões de justificativa para a adoção da Medida Provisória n.º 271/2005, sobre as quais não há de nossa parte qualquer discordância formal.

De fato, o repasse de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, além de fomentar as exportações, contribui para reduzir a vulnerabilidade externa de nossa economia. A transferência apresenta-se como uma justa compensação aos entes subnacionais, reconhecidos seus esforços de ajuste fiscal em face da redução de receitas fruto da desoneração do ICMS na exportação de produtos básicos e semi-elaborados. A Medida Provisória constitui-se efetivamente no instrumento legal mais adequado para possibilitar, no tempo hábil, e nos moldes pactuados entre as partes, a entrega dos recursos, sem prejuízo para a programação de caixa para o final do exercício de 2005 e para o início do presente ano, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Com base no exposto, e tendo em vista o cumprimento do que estabelece o art. 62 da Constituição Federal e o que dispõe o § 1.º do art. 2.º da Resolução n.º 1, de 2002, somos pela admissibilidade desta Medida Provisória.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto à constitucionalidade da Medida Provisória n.º 271/2005, cabe notar que a Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003, acresceu o art. 91 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, fornecendo as bases legais para a criação de uma espécie de instrumento fiscal, que tem sido entendida como um Fundo de Compensação de Exportações. Nos termos do referido dispositivo, a ser regulamentado por lei complementar, a União deverá compensar os entes subnacionais exportadores pela perda de arrecadação decorrente da imunidade tributária concedida ao produto nacional destinado ao mercado externo.



Conforme a Constituição Federal, até que seja publicada lei complementar definindo o novo sistema de compensação financeira, esta deverá ocorrer nos termos da Lei Kandir, com suas alterações.

Entretanto, trata a Medida Provisória ora analisada de auxílio financeiro – e não de compensação – aos entes federados subnacionais. Nesse sentido, o art. 174 da Lei Maior estabelece, no que tange à ordem econômica e financeira, que o Estado exercerá as funções de incentivo e planejamento, sendo esta última determinante para o setor público e indicativa para o setor privado.

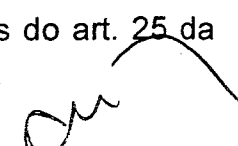
Além disso, o conteúdo da Medida Provisória em questão guarda forte observância com os preceitos da referida Lei Complementar, além de não contrariar as normas que regem a matéria financeira e orçamentária na Administração Pública.

Dessa forma, atendidos os pressupostos tratados nessa seção, inclusive o relativo à técnica legislativa – nos termos da Lei Complementar n.º 95, de 1998, alterada pela de n.º 107, de 2001 –, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória n.º 271, de 2005, bem como das emendas que lhe foram apresentadas.

DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A análise de adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória n.º 271, de 2005, deve seguir as disposições da Resolução n.º 1/2002 do Congresso Nacional. O § 1.º do art. 5.º dessa Resolução define que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou sobre a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 4 maio de 2000, com a lei do plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária da União.

A MP 271/2005 autoriza a concessão de auxílio financeiro a Estados e Municípios, matéria regulada nos termos do art. 25 da



LRF, que trata de transferência voluntária entre entes federados. A presente transferência de recursos parece cumprir o disposto naquele dispositivo, especialmente no que diz respeito à existência de dotação específica para tal finalidade, senão vejamos.

Consta uma dotação de R\$ 900 milhões na Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005 (LOA 2005), alocados a título de "Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das Exportações – Reserva para Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações", classificados como despesa "primária discricionária". Dessa forma, não vemos óbices ao repasse de R\$ 450 milhões previsto para o corrente exercício, haja vista os dados divulgados pelo Banco Central do Brasil, mensalmente, indicarem o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para 2005, na Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO/2005).

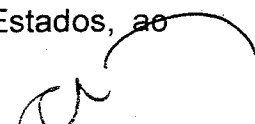
Os repasses de recursos neste início de exercício (janeiro de 2006), no montante de R\$ 450 milhões, devem ter sido inscritos em "Restos a Pagar". Cabe advertir que esse valor concorrerá com as outras despesas a serem pagas neste exercício, o que certamente foi considerado na programação de desembolsos financeiros a cargo do Ministério da Fazenda, já que estamos tratando de uma matéria da iniciativa do próprio Ministério, com a anuência, naturalmente, do Presidente da República.

Verifica-se, pois, que, do ponto de vista orçamentário e financeiro, a presente Medida Provisória está em conformidade com as normas que disciplinam a matéria. No que diz respeito às emendas apresentadas, não há também qualquer óbice quanto aos aspectos abordados nesta seção.

Diante do exposto, consideramos a Medida Provisória n.º 271, de 2005, assim como suas emendas, adequadas orçamentária e financeiramente, nos termos da Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 2002.

DO MÉRITO

A MP n.º 271, de 2005, como vimos, autoriza a União a conceder auxílio financeiro complementar e compensatório aos Estados, ao



Distrito Federal e aos Municípios, pela renúncia de receita do ICMS imposta a estes entes subnacionais pelas normas legais editadas com o objetivo de fomentar as exportações do País, neste caso não necessariamente associado à Lei Kandir, apesar de guardar alguma relação com os repasses da União aos Estados ali tratados.

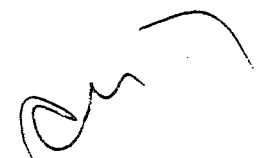
Ao justificar a edição de mais esta Medida Provisória na esteira de muitas outras com a mesma finalidade, o Ministro Palocci manifesta entendimento de que a medida ainda se faz necessária já que o modelo vigente de compensações e estímulos ao esforço exportador dos Estados ainda não encontrou seu caminho natural. Há um consenso de que é preciso encontrar um novo modelo de compensação aos Estados e Municípios pela desoneração do ICMS das exportações, especialmente após a edição da Lei Kandir.

O modelo deveria levar em conta de modo combinado os ganhos estaduais com a tributação das importações, os ganhos de arrecadação proporcionados pelo impacto das exportações na economia local, como também a pressão sobre as finanças estaduais pela compensação aos exportadores pelos créditos fiscais do ICMS não utilizados principalmente pelo predomínio das exportações sobre o faturamento das empresas.

Mas esta é uma tarefa para nos debruçar nos próximos meses, já que entendemos ser uma matéria de amplo interesse nesta Casa, que tão bem sabe interpretar e responder aos anseios da sociedade.

Enquanto isto, não há dúvidas de que precisamos continuar fomentando as exportações brasileiras, como uma política permanente de governo que tem, naturalmente, o apoio amplo de todos nós, especialmente num contexto no qual crescem os fluxos internacionais de capital e de mercadorias, daí a importância do crescimento da participação do Brasil no fluxo comercial mundial.

O fomento às exportações, com a desoneração tributária definitiva dos bens destinados ao mercado internacional, como no caso da Lei Kandir para os produtos básicos e semi-elaborados, aqui mencionada, deve, certamente, propiciar o aumento dos níveis de emprego e de renda em todo o



País, tanto nos segmentos produtivos voltados para a exportação, como nas etapas intermediárias de produção de mercadorias e de prestação de serviços.

Nada obstante, temos visto que os Estados têm sido chamados a dar importante colaboração neste sentido, sacrificando parte importante de sua arrecadação, sobretudo porque a desoneração fiscal das exportações é feita em larga escala em cima do ICMS.

Diante disto, nada mais justo do que a União adotar medidas objetivas, como a da presente medida provisória, de apoio aos Estados e Municípios na forma de auxílio financeiro, com o objetivo de compensar as perdas de arrecadação e de não colocar em risco o equilíbrio das contas públicas nas esferas estaduais, uma das mais importantes conquistas para a estabilidade de nossa economia desde a edição do Plano Real em 1994.

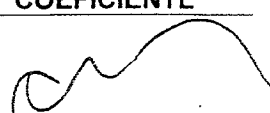
A exemplo do que vem ocorrendo na edição de medidas provisórias com a mesma finalidade, devemos destacar que as regras básicas que orientam a concessão do auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, contidas na Medida Provisória n.º 271, de 2005, repetem, de maneira quase estrita, as disposições contidas na Lei Complementar n.º 87, de 1996 – Lei Kandir.

A exceção refere-se às modificações na participação de cada Estado na distribuição dos recursos, geralmente estabelecida no anexo das normas, que não só tem variado em relação à modalidade ajustada nas transferências à conta da Lei Kandir, como também nos casos de concessão de auxílio financeiro na forma estabelecida nesta Medida Provisória e naquelas que a antecederam com o mesmo propósito.

O montante de novecentos milhões, repartido em duas parcelas de quatrocentos e cinquenta milhões cada, repassadas no mês de dezembro de 2005 e no mês de janeiro do corrente exercício financeiro, será partilhado, na forma a seguir discriminada, conforme consta do anexo da medida provisória sob comento.

PARTILHA DOS RECURSOS ENTRE OS ESTADOS

ESTADO	COEFICIENTE	ESTADO	COEFICIENTE
---------------	--------------------	---------------	--------------------



AC	0,1561%	PB	0,6928%
AL	2,0939%	PE	1,2035%
AM	1,7969%	PI	0,5381%
AP	0,6160%	PR	9,5810%
BA	3,9770%	RJ	4,6085%
CE	1,7539%	RN	0,9184%
DF	0,5402%	RO	0,5580%
ES	6,0419%	RR	0,1148%
GO	1,8362%	RS	9,1467%
MA	2,6272%	SC	4,9851%
MG	10,5698%	SE	0,2616%
MS	1,3984%	SP	21,3433%
MT	4,5844%	TO	0,3136%
PA	7,7427%	BR	100,0000%

Esta foi a diferença básica entre a presente medida provisória e a última norma de igual natureza e objetivo, mais precisamente a Medida Provisória n.º 237, de 2005, que acabou convertida na Lei n.º 11.131, de 1º de julho de 2005, que também autorizou a União a entregar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o montante de R\$ 900 milhões com o objetivo de fomentar as exportações do País, nas mesmas condições da medida provisória sob comento.

Sobre este último ponto, no entanto, a Exposição de Motivos MF n.º 172, de 2005, que acompanhou a Medida Provisória n.º 271/05, ressalta, como nos casos anteriores, que o formato de partilha e a regras de entrega dos recursos são resultantes de entendimentos prévios entre o Poder Executivo e os Governos estaduais, permitindo, na forma pactuada, a entrega tempestiva de recursos àquelas unidades da Federação, não prejudicando suas programações de caixa.

Alterações neste sentido e neste momento, depois que os recursos já foram entregues no final do ano passado e já no início deste ano, tornam-se muito complicadas, pois não haverá o menor espaço político para mudar a partilha dos recursos estabelecida no Anexo da presente medida provisória.

Por fim, cabe analisar as emendas apresentadas à Medida Provisória n.º 271/2005.

A Emenda 01 manda repartir os recursos repassados




pela União na proporção de 70% para os Estados (e não 75%) e 30% (e não 25%) para os Municípios, utilizando-se para tanto os mesmos coeficientes de distribuição empregados na repartição do ICMS em 2005; a Emenda n.º 02, por seu turno, altera os percentuais de repartição dos recursos para os Estados de São Paulo e do Pará. A participação do Estado de São Paulo cai de 21,3433% para 14,3433%, enquanto que a participação do Estado do Pará evolui de 7,7427% para 14,7427%.

São emendas de difícil acatamento, tendo em vista que os recursos já foram distribuídos, o que dificulta qualquer tipo de alteração nos montantes não só entre os próprios Estados, pois haveria natural resistência por parte dos Estados que tivessem suas participações reduzidas, como também entre os Estados e os Municípios, no caso da primeira emenda, uma vez que a repartição dos recursos prevista na MP acompanha o modelo tradicionalmente adotado, nos casos da partilha dos recursos do ICMS, do IPI exportação, à conta da Lei Kandir e nos repasses anteriores associados aos auxílios financeiros da União aos Estados e Municípios, a título de compensação pelo esforço empreendido pelas unidades federadas no fomento às exportações brasileiras.

Além dos motivos elencados, temos que observar atentamente a modalidade dos repasses aqui tratados. Em regra, como podemos verificar no art. 5º da Medida Provisória, os recursos referentes a cada parcela, a serem entregues aos Estados e Municípios serão satisfeitos preferencialmente pela União pela entrega de obrigações do Tesouro Nacional, de série especial, inalienáveis, com vencimento não inferior a dez anos, remunerados por taxa igual ao custo médio das dívidas da respectiva unidade federada junto ao Tesouro Nacional, com poder liberatório para pagamento das referidas dívidas. Não podemos ignorar o fato de que as dívidas estaduais com a União são bem mais expressivas do que as dívidas dos Municípios com o Governo Federal, mais uma razão pela qual a mudança manifestada especialmente na Emenda n.º 1 deve ser rejeitada, porque poderia trazer sérios transtornos para as finanças dos Estados, dificultando-lhes ainda mais o equilíbrio de suas contas públicas, uma conquista que lhes custou pesados sacrifícios.

Com base no exposto, votamos pela **aprovação** do inteiro teor da Medida Provisória n.º 271, de 2005, e pela **rejeição** das Emendas n.ºs 1 e 2 que foram apresentadas perante a Comissão Mista.



Sala da Comissão, em de de 2005.



Deputado BETINHO ROSADO

Relator