

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 6751, DE 2006

Autoriza a República Federativa do Brasil efetuar doações a iniciativas internacionais de auxílio ao desenvolvimento.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado JOEL DE HOLLANDA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela autoriza o Poder Executivo a realizar doações a três fundo e entes internacionais, cada um com um propósito específico:

- 1) Fundo de Mecanismo para redução da Pobreza e Crescimento - Mecanismo para Choques Exógenos do Fundo Monetário Internacional (FMI) no valor de até US\$ 9,3 milhões, cuja finalidade é prover recursos emergenciais a países de baixa renda na ocorrência de choques externos adversos;
- 2) Aliança Global para Vacinas e Imunização (Global Alliance for Vaccines and Immunization - GAVI) no valor de até US\$ 20 milhões, com o objetivo de alimentar a plataforma financeira do Mecanismo de Financiamento Internacional para a Imunização (IFFIm), a qual financiará ações de vacinação e imunização em países de baixa renda;
- 3) Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária, na proporção de US\$ 2,00 por passageiro que embarque em aeronave, no território brasileiro com destino ao exterior, à exceção dos passageiros em trânsito no Brasil.

Em relação a esta última doação, estima-se um número de passageiros internacionais de 6 milhões em 2006, o que resultaria em uma receita destinada àquele fim de US\$ 12 milhões.

Além deste Colegiado, o projeto em tela foi distribuído às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Proposição está sujeita a apreciação conclusiva das Comissões. No prazo regimental, não lhe foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto em tela é indubitavelmente meritório, no que diz respeito à destinação que pretende dar aos valores doados. Trata-se de alocar recursos para a produção de bens públicos globais - redução de pobreza, produção de vacinas e combate ao HIV/AIDS, Tuberculose e Malária - cuja produção gera impactos que transcendem as fronteiras nacionais e regionais. Nesse caso, embora exista interesse comum no usufruto de seus benefícios, não há interesse da divisão do ônus de sua obtenção entre os membros do grupo, o que cria clara necessidade de intensificação da cooperação internacional para viabilizar a consecução de seus objetivos.

Neste ponto, torna-se necessário responder à seguinte pergunta: qual é a distribuição adequada dos custos de um bem global entre os países doadores? Já se admite que deveria haver duas correntes de assistência oficial para o desenvolvimento (*official development assistance - ODA*): uma para a ajuda bilateral tradicional, para financiar bens nacionais e locais; e outra para financiar prioridades globais.

Sendo assim, acreditamos que o financiamento desses bens deva ser compartilhado por vários países, especialmente aqueles de maior capacidade de alavancagem de recursos. As amplamente conhecidas restrições orçamentárias dos governos de países de renda média, como é o caso brasileiro, limitam a sua capacidade de realizarem aportes de recursos ou doações materiais. Não se pode, portanto, esperar desse grupo de países

uma participação que não seja residual. Dessa forma, cabe às nações desenvolvidas a maior parcela de responsabilidade para o cumprimento dessa meta.

Não se pretende, sob tal argumento, isentar países como o Brasil de contribuir para a produção desses bens. A proposta é que países em desenvolvimento atuem, prioritariamente, na sugestão e no monitoramento de ações coletivas de políticas a serem implementadas pelos países desenvolvidos e de estratégias a serem adotadas por organismo multilaterais, bem como por meio da provisão de assistência técnica. Sob enfoque, o Brasil tem, e diversos momentos, exercido papel de destaque nos foros externos relacionados à prevenção da Aids, o que resultou em conquistas expressivas para a luta contra a epidemia, promovendo a cooperação com países de menor desenvolvimento relativo.

A esse respeito, entendemos que as três doações pretendidas apresentam ressalvas específicas, que acreditamos de fundamental importância na avaliação do projeto de lei em comento.

Primeiro, analisemos a doação ao Fundo do Mecanismo para Redução da Pobreza e Crescimento do FMI (PROGF-ESF). Não há dúvida acerca da importância de se incrementar a capacidade do sistema financeiro internacional em responder a choques como desastres naturais e mudanças fortes e abruptas nos termos de troca de países de baixa renda, inclusive para evitar que isso gere crises sistêmicas.

No entanto, conforme o site do FMI, os ESF (Exogenous Shock Facility) são financiados por empréstimos realizados pelo "PGRF Trust" aos "Bancos Centrais, governos e instituições oficiais geralmente a taxas de juros de mercado". Ou seja, a captação dos recursos para esse propósito feita pelos governos é remunerada a taxas de mercado. Os empréstimos são realizados a taxas favorecidas, sendo a diferença coberta por recursos do próprio FMI ou por contribuições de doadores bilaterais. Se os ESF são financiados para empréstimos, caberia indagar o por quê de o Brasil, nesse caso, doar recurso ao referido Fundo.

Conforme a justificação do projeto, o interesse do País em aprovar este mecanismo abriria precedente para a potencial aprovação de mecanismos de caráter preventivo para choques financeiros, o qual

estenderia o seu atendimento aos países emergentes de renda média. Ora, mas neste caso o mais razoável seria garantir inicialmente a extensão do mecanismo aos países emergentes de renda média, dentre os quais se incluem o Brasil, antes de se proceder a doação.

Uma outra forma mais interessante de colaboração do governo brasileiro seria, coo propôs ano passado o ex-economista chefe do FMI, Kenneth Rogoff, adquirir mais cotas da instituição, de foram a capitalizar o Fundo e assim, indiretamente, viabilizar mais empréstimos a países elegíveis aos recursos do PRGF-ESF.

Esse mecanismo atenderia, adicionalmente, ao pleito do Brasil e de outros emergentes de ampliarem sua capacidade de influenciar as decisões de organizações multilaterais. Não faz sentido, de fato, que os países emergentes queiram ter mais voz nessas instituições sem ampliar sua participação no capital desses organismos. Funciona como um qualquer empresa privada: maior percentual de ações (ou cotas), maior a influência sobre decisões.

Desta forma, entendemos que seria mais eficiente utilizar esses recursos ou para um PRGF-ESF que contenha um espaço mais amplo para o eventual auxílio de países de renda média como o Brasil, ou para aumentar a participação do País no processo decisório da instituição, o que é um pleito antigo do Brasil e outros emergentes.

Na segunda doação proposta pelo projeto, o objetivo de alavancar recursos para financiar serviços de imunização de populações carentes é relevante não apenas do ponto de vista humanitário, como também do ponto de vista do nosso próprio interesse. Mais pessoas imunizadas, menor a probabilidade de que doenças se espalhem, o que é uma externalidade positiva internacional por excelência, da qual também somos beneficiários.

Cabe notar que, além do Reino Unido, integram essa iniciativa apenas a Suécia, França, Espanha, Itália e Noruega. Foram convidados, além do Brasil, a África do Sul, a China, a Índia e a Austrália, sem notícias, até o momento, de contribuições efetivas desses países. Ou seja, uma ação internacional mais abrangente para a devida provisão de um bem coletivo internacional está longe de ser implementada. Onde estão os

países com as maiores capacidade de alavancagem de recursos para tais fins: EUA, Canadá, Alemanha, Japão, dentre outros?

No tocante à proposta de doação anual ao Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose, Malária, ao contrário da anterior, já há uma participação mais abrangente de países desenvolvidos na estrutura de financiamento do fundo, configurando uma iniciativa genuinamente global, tal como deve ser para esses tipos de objetivos.

Mais de US\$ 5 bilhões foram comprometidos por doadores para o Fundo Global até 2008. Em cinco rodadas, o Fundo Global aprovou a liberação de US\$ 4,3 bilhões, para um período de dois anos, para 224 programas em 131 países. Desse total 60% estão alocados para programas voltados para HIV/Aids. O país que mais contribuiu com recursos foi os Estados Unidos (24%). Há, portanto, reconhecido comprometimento de países desenvolvidos para com o Fundo Global, bem como do setor privado e de ONG's.

Acresce-se a isso o fato de estarem envolvidas doenças em que o Brasil possui interesse relativo particularmente acentuado, como é o caso da malária, onde há pouco interesse privado no desenvolvimento de medicamentos e vacinas, e da tuberculose, para a qual o Brasil está entre os 22 países de maior incidência no mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS). Adicionalmente, tem se observado o crescimento dessa doença em pessoas portadoras de HIV/Aids: 25,5% dos casos de Aids apresenta a tuberculose como doença associada. Para a Aids, o interesse relativo do Brasil é similar ao dos países desenvolvidos, graças à reconhecida excelência do programa de prevenção implementado no País. De qualquer forma, por se tratar de uma epidemia que atinge cerca de 40 milhões de pessoas, das quais 95% residem em países em desenvolvimento, a Aids assume papel de extrema relevância no conjunto de ações coordenadas no plano internacional.

O problema aqui diz respeito ao mecanismo de financiamento concebido para a doação pretendida. A cobrança de US\$ 2 por passageiro embarcado, por menor que seja, cria uma obrigação a mais para o cidadão já que paga vultosas soma de tributos ao Estado, além de demandar a construção de todo um aparto burocrático de recolhimento e

administração desses valores. Isso implica mais burocracia para o viajante e para a Receita Federal. Eventualmente, o custo de introduzir mais complexidade à máquina arrecadatória não compensa os valores arrecadados estimados.

Ademais, é desejável que as bases de incidência de taxas de impostos estejam relacionadas com os objetivos do programa ou despesa que se quer financiar. Por exemplo, as taxas das agências reguladoras teoricamente se revertem para atividades dentro do setor regulado ou da atividade regulatória. Pedágios são utilizados para a manutenção das rodovias e assim por diante. No caso em tela, o que os passageiros que embarcam em aeronaves no Brasil tem a ver com programas focados naquelas doenças?

Por fim, gostaríamos de ressaltar que tais "doações" constituem mais uma sobrecarga ao difícil processo de ajuste fiscal que estamos vivendo. O momento é de cortar gastos para viabilizar a urgente redução da excessiva carga tributária brasileira, que mata o empreendedorismo e constrange o crescimento econômico. Do lado de nossas contas externas, estamos, sem dúvida, em um momento de folga, com superávit nas transações correntes. No entanto, pela experiência histórica, sabemos que os períodos de abundância vêm e vão. A doação à Aliança Global para Vacinas e Imunização tem prazo de 20 anos e a do "Fundo Global" tem tempo indeterminado, e estes constituem apenas uma parte pequena de uma infinidade de "penduricalhos" que vão se agregando aos passivos do País, os quais, quando somados, acabam por ganhar relevância macroeconômica, fragilizando nossas contas. Ter claro os benefícios de toda a natureza dessas iniciativas no conjunto de nossas ações internacionalmente é condição necessária para levá-las adiante.

Tendo em vista o exposto, e em que pese a meritórias intenções que o revertem, votamos pela **REJEIÇÃO** integral do Projeto de Lei Nº 6.751, de 2006, do Poder Executivo.

Sala de Comissão, em 09 de Maio de 2006

Deputado **JOEL DE HOLLANDA**
Relator