

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 6.751, DE 2006.

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

AUTOR: Poder Executivo.

RELATOR: Deputado Marcondes Gadelha

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.751 tem por finalidade autorizar o Poder Executivo a realizar doações a determinados entes internacionais, com propósitos e formas distintas de levantamento de recursos. A proposição contempla a realização de doações em nome da *República Federativa do Brasil* a três diferentes fundos, sendo que tais doações foram concebidas no contexto da implementação de mecanismos financeiros de apoio ao desenvolvimento - destinados a beneficiar países de menor renda relativa - existentes no âmbito de distintos entes internacionais, quais sejam: o Fundo de Mecanismo para a redução da Pobreza e Crescimento – Mecanismo para Choques Exógenos do Fundo Monetário Internacional (FMI), a Aliança Global para Vacinas e Imunização e o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária.

De autoria do Poder Executivo, a proposição foi distribuída nesta Casa Legislativa às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Encaminhada a proposição inicialmente à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, a matéria foi apreciada por aquele Colegiado, onde foi aprovada parcialmente, na forma do substitutivo apresentado pelo relator e, a seguir, remetida a este Órgão Técnico.

O teor do substitutivo prevê a aprovação parcial da matéria, autorizando apenas uma das doações contempladas pelo projeto de lei em apreço, isto é, ao “Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária”, e rejeitando, portanto, a autorização de doação aos outros dois fundos, constantes dos artigos 1º e 2º do projeto, a saber: o “Fundo de Mecanismo para a redução da Pobreza e Crescimento – Mecanismo para Choques Exógenos do Fundo Monetário Internacional (FMI)” e à “Aliança Global para Vacinas e Imunização”.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 6.715, de 2006, foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional com a finalidade de obter autorização quanto à realização, pelo Brasil, de determinadas doações internacionais. Tais doações, constantes dos artigos 1º a 3º da proposição, consistem em contribuições do País a fundos internacionais que se constituem em verdadeiros bens públicos globais, cuja disponibilidade traz benefícios à comunidade internacional de modo geral.

Com relação a esses fundos, embora exista interesse coletivo quanto ao usufruto de seus benefícios, não há consenso e sequer convergência de interesses quanto à divisão do ônus necessário à sua composição, ou seja, quanto ao grau de contribuição da Partes, os Estados nacionais, por meio da alocação de recursos destinados a tal fim, aspecto este muito bem destacado no parecer do relator da matéria na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Nesse sentido, conforme igualmente consta do mencionado parecer, o financiamento para a composição dos denominados bens públicos globais compete, sobretudo e naturalmente, aos países desenvolvidos, dotados de maior capacidade de alavancagem de recursos, haja vista as patentes restrições orçamentárias a que estão sujeitos os países de

menor desenvolvimento relativo e os países de renda média, entre eles os ditos países emergentes, como é o caso do Brasil.

Tendo em conta a posição e a importância do Brasil na cena internacional, bem como os interesses do País, à luz da política externa brasileira, passamos a considerar, a seguir, a natureza e a conveniência da realização das pretendidas doações nesse contexto.

A primeira delas, constante do artigo 1º da proposição, destina-se ao “Fundo de Mecanismo para a redução da Pobreza e Crescimento – Mecanismo para Choques Exógenos do Fundo Monetário Internacional (FMI)”, no valor de DES 6,4 milhões (seis milhões e quatrocentos mil Direitos Especiais de Saque), equivalentes a cerca de US\$ 9,3 milhões, e tem como finalidade prover recursos emergenciais a países de baixa renda ante a ocorrência de choques externos adversos.

Tal doação foi rejeitada, nos termos do Substitutivo aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, com base em argumentos que nos parecem ser procedentes, nos seguintes termos:

Primeiramente, reconhece-se a importância de se incrementar a capacidade do sistema financeiro internacional de 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. Contudo, pondera o relator na CDEIC que o Mecanismo para Choques Exógenos (Exogenous Shocks Facility - ESF), estabelecido pelo FMI é financiado por empréstimos realizados pelo “Poverty Reduction and Growth Facility (PGRF) Trust” aos “Bancos Centrais, governos e instituições oficiais geralmente a taxas de juros de mercado”. Isso significa que 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. Assim, conclui o ilustre relator, considerando que os ESF são financiados por empréstimos, porque deveria o Brasil doar recursos ao referido Fundo.

Quanto à alegação, constante da exposição de motivos, no sentido de que haveria interesse do País em aprovar este mecanismo, pois isto

criaria um precedente para a potencial aprovação de mecanismos de caráter preventivo em face de choques financeiros, o qual estenderia o seu atendimento aos países emergentes de renda média, o parecer da CDEIC contra-argumenta, com razão, segundo nosso parecer, s.m.j., que, neste caso, o mais razoável seria garantir inicialmente a extensão do mecanismo aos países emergentes de renda média, dentre os quais se inclui o Brasil, antes de se proceder à doação. Nessa esfera, sugere o parecer que uma forma mais interessante de colaboração do governo brasileiro seria, como propôs ano passado o ex-economista chefe do FMI, Kenneth Rogoff, adquirir mais cotas da instituição, de forma a capitalizar o Fundo e, assim, indiretamente, viabilizar mais empréstimos a países elegíveis aos recursos do PRGF-ESF. Tal procedimento atenderia ao pleito do Brasil e de outros emergentes de ampliar sua capacidade de influenciar as decisões de organizações multilaterais, uma vez que os países emergentes somente terão mais voz nessas instituições se ampliarem sua participação no capital desses organismos. Portanto, conforme conclui o parecer da CDEIC, seria mais eficiente utilizar esses recursos: ou no contexto de um “Fundo de Mecanismo para a redução da Pobreza e Crescimento – Mecanismo para Choques Exógenos do Fundo Monetário Internacional (FMI)” que já 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, pleito antigo do Brasil e outros emergentes.

Com relação à segunda doação pretendida, constante do artigo 2º, à “Aliança Global para Vacinas e Imunização”, no valor de US\$ 20 milhões (vinte milhões de dólares) a fundo perdido, distribuídos ao longo de 20 (vinte) anos - que tem por objetivo alimentar a plataforma financeira do Mecanismo de Financiamento Internacional para Imunização (*International Finance Facility for Immunization - IFFIm*), o qual deverá viabilizar ações de vacinação e imunização em países de baixa renda, o Substitutivo aprovado pela CDEIC suprimiu o referido dispositivo (artigo 2º), rejeitando, desta forma, a doação que o mesmo visava a autorizar. Ao justificar tal rejeição o relator da matéria na CDEIC destacou que, embora sejam relevantes iniciativas do gênero tanto do ponto de vista humanitário como do ponto de vista do nosso próprio interesse, já que a imunização de pessoas pode evitar que as doenças se alastrem e constitui estratégia que apresenta certa eficácia na contenção de epidemias. Contudo, a iniciativa

considerada no caso concreto, a “Aliança Global para Vacinas e Imunização” carece, até o momento, de apoio significativo da comunidade internacional. Em outras palavras, como as constantes do parecer aprovado na CDEIC, “uma ação internacional mais abrangente para a devida provisão de um bem coletivo internacional está longe de ser implementada”. Alguns poucos países a apoiaram (apenas anunciaram, contudo sua intenção de participar), tais como Suécia, França, Espanha, Itália e Noruega, ou seja, um grupo seletivo de países, todos eles países desenvolvidos e que contam com abundante disponibilidade de recursos que podem - com facilidade e sem maiores implicações para suas finanças - ser alocados para iniciativas como esta que ora consideramos. Além disso, corroborando a tese da incipiência da iniciativa, é emblemática a falta de participação, até o momento, de outros países desenvolvidos, tais como Estados Unidos da América, Canadá, Alemanha e Japão, bem como a inércia por parte de outros países emergentes, igualmente convidados, como o Brasil, entre eles: China, Índia, Austrália e África do Sul.

Além das *supra* citadas razões, que apontam no sentido da não-aprovação da doação, pesam ainda, contra ela, outras razões, tais como o longo período do compromisso que ela contempla e o conseqüente comprometimento em sucessivos exercícios para o Orçamento Público, já que o Mecanismo de Financiamento Internacional para Imunização (*International Finance Facility for Immunization - IFFIm*) pretende utilizar compromissos de assistência futura para alavancar recursos dos mercados internacionais de capital para utilização imediata no financiamento de serviços de imunização de populações carentes. Nesse contexto, o mecanismo deverá emitir bônus no mercado internacional, lastreados por compromissos legais assumidos pelos países doadores, na forma de aportes financeiros a fundo perdido ao longo de um período de 20 anos (com a emissão dos bônus, o IFFIm financiará seu programa de imunização pelos próximos 10 anos, tendo a expectativa de captar cerca de US\$ 4 bilhões de dólares ao longo desse período, sendo que as doações dos contribuintes serão sacadas ao longo dos próximos 20 anos para resgatar os bônus emitidos dentro do cronograma estabelecido).

Assim, considerados os vários compromissos e implicações decorrentes da adesão à “Aliança Global para Vacinas e Imunização” parece-nos que as suas repercussões orçamentárias, aliadas à atual incipiência dessa

iniciativa no contexto internacional e à sua limitada importância sob o prisma da política externa brasileira, constituem razões bastantes para concordar com sua autorização, rejeitando-a, portanto, nos termos do Substitutivo.

Por fim, cumpre-nos examinar a autorização de doação contemplada pelo artigo 3º do Projeto de Lei nº 6.751, de 2006, a qual consiste na realização de uma doação anual ao 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 pelo Brasil. Tal doação, inscrita no artigo 3º do projeto mereceu - à diferença das duas anteriormente consideradas - a concordância da CDEIC, nos termos do parecer e do respectivo Substitutivo.

Esta iniciativa refere-se à chamada contribuição solidária sobre passagens aéreas internacionais, idéia que floresceu durante reuniões sobre mecanismos inovadores de financiamento ao desenvolvimento, nas quais o Excelentíssimo Senhor Presidente da República teve fundamental participação. Por ocasião da Cúpula da Organização das Nações Unidas, realizada em setembro de 2005, em Nova York, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República anunciou o apoio brasileiro à proposta de estabelecer projeto-piloto que seria financiado por contribuição sobre passagens aéreas internacionais, destinado a financiar o combate à fome e à pobreza nos países em desenvolvimento. A cogitada contribuição seria aplicada em nível nacional, em conformidade com a legislação de cada país, e coordenada internacionalmente. Vale ressaltar que o Chile e a França já instituíram cobranças sobre o embarque de passageiros internacionais (e domésticos, no caso da França, para não ferir regra da União Européia).

Com fundamento em tais conceitos nasceu a proposta de compatibilizar o intento de financiar o Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária (Fundo Global) com a idéia de instituição de uma contribuição, a ser paga pelos passageiros de vôos internacionais, destinando-a a tal Fundo. Esta seria, segundo o Governo, a opção que menos óbices oferece em termos de alocação de recursos orçamentários, devendo utilizar como parâmetro o número de passageiros embarcados em aeroportos brasileiros com destino ao exterior. Por outro lado, essa contribuição será por tempo indeterminado, e será

calculada com base em US\$ 2 por passageiro de voo internacional embarcado no Brasil. Estimando-se que o número de passageiros internacionais que embarquem em território nacional seja atualmente da ordem de 6 milhões de pessoas, isso resultaria em uma contribuição em torno de US\$ 12 milhões Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária.

Quanto a esta doação andou bem o parecer aprovado pela CDEIC ao conceder autorização para sua realização, em função de sua finalidade, embora a redação final do Artigo 1º do Substitutivo mereça reparos, segundo os termos e razões expostas adiante.

Contudo, tal como advoga, acertadamente, o parecer, autorização da doação ao Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária se justifica diante do fato de que há uma participação mais abrangente de países desenvolvidos na sua estrutura de financiamento, configurando uma iniciativa genuinamente global, tal como deve ser para esse tipo de objetivo. 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, sendo que o país que mais contribuiu com recursos foram os Estados Unidos (24%). Há, portanto, reconhecido comprometimento de países desenvolvidos para com o Fundo Global, bem como do setor privado e de ONGs.

Destaca ainda o parecer aprovado pela CDEIC o fato de estarem envolvidas entre as finalidades do fundo o combate a 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).

Com relação à AIDS, o interesse relativo do Brasil é similar ao dos países desenvolvidos, graças à reconhecida excelência do programa de prevenção implementado no País. Contudo, 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.

Porém o fator decisivo, que nos leva a concluir pela procedência da doação contemplada pelo artigo 3º do Projeto (artigo 1º do Substitutivo) é a escolha da fonte dos recursos: a irrisória taxação de US\$ 2,00 para quem viaja ao exterior, desonerando-se assim as finanças públicas brasileiras e evitando que a doação se constitua efetivamente em mais uma sobrecarga ao difícil processo de ajuste fiscal que estamos vivendo. O Brasil passa por um momento de cortes no gasto público e enfrenta dificuldades para compatibilizar a necessária redução da excessiva carga tributária com as necessidades de investimentos públicos, inclusive em áreas no país relativamente às quais se verificam demandas, de origem nacional e estrangeira, pretendendo a realização de doações internacionais, o que é um contra-senso. Nosso País possui carências internas urgentes, nomeadamente na área da saúde pública, que precisam ser atendidas prioritariamente, inclusive em detrimento de políticas de concessão de ajuda internacional, por parte do Brasil (muitas vezes nas mesmas áreas em que há carências internas, como é o caso da saúde), apesar de outros interesses nacionais, ainda que legítimos.

Contudo, apesar de estarmos de acordo, quanto ao mérito, com o Substitutivo aprovado pela CDEIC, este contempla uma modificação ao artigo 3º do Projeto original, alterando o destinatário da doação prevista pelo dispositivo, com a qual não podemos concordar. O relator da matéria indicou no texto do Substitutivo anexo ao seu parecer, como beneficiária da doação constante do artigo 3º, a Organização Mundial da Saúde - OMS, em substituição ao Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária, que é o beneficiário designado segundo a redação original da proposição.

Tal alteração desvirtua o espírito da proposição original que é, quanto a este particular, efetuar doação a um determinado ente internacional, o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária e não a Organização Mundial da Saúde. Quanto a este particular, o Substitutivo se vislumbra, segundo nosso parecer, eivado de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa. Contudo, não nos compete, nesta sede, argüir os aspectos relativos à constitucionalidade,

os quais hão de ser apreciados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, não cabendo, portanto, a este Órgão Técnico manifestar-se a respeito.

Não obstante isso, independentemente da sua constitucionalidade, a alteração introduzida pelo substitutivo ao artigo 3º do projeto fere seu objetivo precípuo, razão pela qual apresentamos, em anexo a este parecer, Subemenda ao artigo 1º do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento, Economia, Indústria e Comércio, no intuito de restabelecer a redação original do artigo 3º do Projeto de Lei nº 6.751, de 2006, com a finalidade autorizar a doação, pelo Poder Executivo, ao Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária, nos termos constantes no mencionado dispositivo.

Além disso, o mencionado Substitutivo estabelece que as doações ocorram por tempo determinado, sem definir, porém a extensão desse tempo. Nesse âmbito não parece mais razoável a opção abraçada pela proposição original, no sentido de que as doações deverão ocorrer por tempo indeterminado, o que é plenamente viável, pois elas poderão, sem quaisquer óbices ou inconveniências, perdurar pelo mesmo período em que vigorar a taxação correspondente. Por isso, a Subemenda que apresentamos em anexo também contempla tal alteração, restabelecendo a vigência das doações por tempo indeterminado, tal como na redação original do Projeto.

O Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária é ente independente, idôneo e sua atuação global é eficaz e dotada de reconhecimento internacional. Além disso, este Fundo, que foi criado a partir de proposta do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em junho de 2001 - a qual contou como apoio da Assembléia-Geral da ONU e do Grupo de Países do G-8 - com o objetivo de estabelecer um meio de combater as doenças que mais matam no mundo.

O Fundo Global (conforme normalmente é designado) é financiado por doadores privados e governos dos países ocidentais e se diferencia dos demais fundos internacionais por abrir espaço para que países em desenvolvimento tenham voz e voto nas mesmas condições dos países doadores. Em reunião realizada em 2002, na cidade de Nova York, os membros do Fundo Global reconheceram que os países afetados pelas três doenças não se

encontram economicamente capacitados para realizar a norma-objetivo, o que justifica os esforços para a obtenção dos recursos necessários. Na sua conclusão, o relatório do encontro enfatizou ainda que a maioria destes países já possui planos e programas de combate que precisam de fundo imediato. Em 2005, a verba do fundo já alcançava a cifra de US\$ 5,6 bilhões, suficiente para abastecer a primeira fase dos programas de combate à Aids nos países em desenvolvimento.

Assim, diante dos argumentos que apresentamos, nosso parecer é no sentido do acolhimento do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, porém com nova redação para o seu artigo 1º, o qual propomos alterar por meio da apresentação de Subemenda, a qual visa a simplesmente restabelecer a redação original do artigo 3º do Projeto de Lei nº 6.751, de 2006, de modo a designar o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária como destinatário da doação prevista pelo dispositivo.

Ante as razões expostas, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 6.751, de 2006, do Poder Executivo, nos termos do Substitutivo aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, com a Subemenda anexa ao presente parecer.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado Marcondes Gadelha

Relator

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL**

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.751, DE 2006.

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

‘

Dê-se ao artigo 1º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar doação anual, por tempo indeterminado, ao Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária, na proporção de US\$ 2,00 (dois dólares dos Estados Unidos da América) por passageiro que embarque, em aeronave, no território brasileiro com destino ao exterior, à exceção dos passageiros em trânsito pelo País.”

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado Marcondes Gadelha
Relator