

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.999, DE 2005 (MENSAGEM Nº 576/2004)

Aprova o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Libanesa, celebrado em Beirute, em 4 de dezembro de 2003.

Autora: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado PAULO MALUF

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.999, de 2005, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, “*aprova o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Libanesa, celebrado em Beirute, em 4 de dezembro de 2003*”.

Em conformidade com a Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem nº 576, de 2004, do Presidente da República, o mencionado Acordo atende à disposição de ambos os Governos de desenvolver a cooperação técnica em diversas áreas, envolvendo instituições do setor público e do setor privado, inclusive as organizações não-governamentais de ambos os países.

O Acordo possui quatorze artigos.

O Artigo I proclama que “*sem prejuízo da possibilidade de estender posteriormente a cooperação técnica a outras áreas*”, são

prioritários os seguintes temas: agricultura, comércio e investimentos, cooperação para o desenvolvimento, educação, energia, fortalecimento institucional, indústria, meio-ambiente e recursos naturais, extração mineral, pequenas e médias empresas, saúde, e transporte e comunicações.

O Artigo II determina que *“a implementação da cooperação técnica será estabelecida por meio de um Plano de Trabalho com a indicação dos principais programas setoriais, projetos e atividades a serem desenvolvidos no âmbito do presente Acordo”*.

Em conformidade com o Artigo III, com a finalidade de atingir os objetivos do Acordo, as Partes deverão adotar as seguintes ações:

- a) organizar reuniões de trabalho;
- b) elaborar programas de estágio e formação, visando ao aperfeiçoamento profissional;
- c) organizar seminários e conferências;
- d) prover serviços de consultoria;
- e) enviar e receber funcionários, técnicos, peritos e consultores;
- f) promover o intercâmbio de dados e informações, sobre as áreas prioritárias, entre as instituições designadas pelas Partes;
- g) recomendar a incorporação de novas áreas de cooperação técnica entre os dois países, sempre que necessário;
- h) prover equipamentos e materiais indispensáveis à realização de programas setoriais e de projetos estabelecidos de comum acordo e seus respectivos Ajustes Complementares; e
- i) prover o material bibliográfico, as informações e toda a documentação disponível nas áreas correspondentes aos programas setoriais e aos projetos de cooperação em execução.

O Artigo IV estabelece que *“um Grupo de Trabalho será constituído por representantes das duas Partes, e deverá reunir-se uma vez por ano, alternadamente no Brasil e no Líbano”, e terá as atribuições que são explicitadas no próprio Artigo.*

O Artigo V determina que *“cada uma das Partes deverá garantir que os documentos, informações e outros conhecimentos fornecidos pela outra Parte no âmbito da implementação do presente Acordo e declarados como confidenciais, não sejam divulgados, nem transmitidos a terceiros sem o seu consentimento”.*

O Artigo VI proclama que *“os programas setoriais e os projetos estabelecidos no âmbito do presente Acordo serão executados com recursos financeiros definidos nos Ajustes Complementares”, enquanto o Artigo VII determina que “as Partes assegurarão a equivalência e reciprocidade quanto ao financiamento de projetos e de todas as outras ações de cooperação técnica em execução no âmbito do presente Acordo, mediante um co-financiamento e divisão eqüitativa de custos”.*

O Artigo VIII estabelece que *“as Partes poderão, quando julgarem necessário, solicitar a participação de instituições públicas ou privadas, organismos ou programas regionais ou internacionais, assim como países terceiros, por meio da implementação de programas setoriais e projetos realizados no âmbito do presente Acordo”.*

Em conformidade com o Artigo IX, *“as Partes assegurarão aos funcionários, técnicos, peritos e consultores, indicados por uma das Partes, o apoio logístico, facilidades de transporte e acesso à informação necessária para o cumprimento de suas funções específicas, bem como facilidades a serem definidas nos Ajustes Complementares”.*

O Artigo X dispõe sobre as concessões que cada Parte Contratante concederá ao pessoal designado pela outra Parte Contratante para exercer suas funções no seu território, e a seus dependentes legais, sendo que *“a indicação dos funcionários, técnicos, peritos e consultores caberá ao país de origem e deverá ser aprovada pelo país anfitrião”, conforme dispõe o parágrafo 2 do artigo.*

Entre as concessões estabelecidas pelo Artigo X, cabe ressaltar as de alínea “a”, “b”, “c” e “d”, a seguir transcritas:

“a) visto oficial que garanta entrar, permanecer e deixar o país livremente, dispensado de pagamento de emolumentos consulares e, quando for necessário, uma autorização de estada e uma carteira de trabalho;

b) isenção de impostos e demais gravames incidentes sobre importação de objetos de uso doméstico e pessoal, destinados à primeira instalação, salvo para o cônjuge e desde que não constituam despesas de armazenagem, transporte e outras relativas a serviços análogos, sempre que o prazo de permanência no país anfitrião seja superior a um ano. Tais objetos deverão ser reexportados ao final da missão, a menos que os impostos de importação, dos quais foram originalmente isentos, sejam pagos;

c) idênticas isenções e restrições àquelas previstas na alínea “b” deste Artigo, quando da reexportação dos referidos bens;

d) isenção de impostos quanto a salários e vencimentos a cargo da instituição da Parte que os enviou. Os eventuais vencimentos e indenizações pagos pelo país anfitrião serão submetidos à legislação local, no âmbito de acordos de bitributação eventualmente assinados entre as Partes”.

O Artigo XI estabelece que *“os funcionários, técnicos, peritos e consultores designados por uma das Partes para exercer suas funções no seu território, no âmbito do presente Acordo, deverão exercer suas atividades em função do estabelecido em cada projeto ou ação e estarão sujeitos às leis e aos regulamentos vigentes no território do país anfitrião, à exceção das disposições do Artigo X do presente Acordo”.*

O Artigo XII tem o seguinte teor:

“1. São isentos de todas as taxas, impostos e demais gravames de importação e de exportação os bens, equipamentos e materiais eventualmente fornecidos, a qualquer título, por uma das Partes à outra, para a execução de programas setoriais e projetos desenvolvidos no âmbito deste Acordo e de seus Ajustes Complementares.

2. Ao término da implementação dos programas setoriais e projetos, todos aqueles equipamentos e materiais que não tiverem sido doados por uma Parte à outra deverão ser reexportados com igual isenção de taxas, impostos e demais gravames de exportação e de importação”.

O Artigo XIII e o Artigo XIV cuidam das regras relativas à vigência e à denúncia do Acordo, constando do Artigo XIII que *“a entrada em vigor do presente Acordo não afetará a implementação dos acordos assinados por cada uma das Partes no âmbito das relações bilaterais e dos mecanismos regionais e sub-regionais de integração”*.

Em 30 de novembro de 2005, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional aprovou o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Libanesa, celebrado em Beirute em 4 de dezembro de 2003, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado pelo Relator.

A proposição, quando da tramitação pela Comissão de Finanças e Tributação, foi inicialmente distribuída ao deputado Francisco Dornelles. O mencionado deputado, verificando a existência de impropriedades no texto do Acordo, encaminhou ofício ao Presidente da CFT, destacando que:

“Nos acordos deste tipo que estão em vigor no Brasil e diversos países, a matéria costuma ser tratada da seguinte maneira (cf. por exemplo o Acordo com o Governo da Tunísia, promulgado pelo Decreto nº 5.240, de 11 de outubro de 2004):

“cada Parte concederá ao pessoal técnico designado pela outra Parte para exercer suas funções no seu território, no âmbito do presente Acordo, bem como aos dependentes legais, desde que o beneficiário não tenha nacionalidade do país receptor, ou nele não tenha residência permanente, quando for o caso” (seguem-se as isenções tributárias e as imunidades de foro).

O Artigo X do Acordo encaminhado a esta Casa pela Mensagem nº 576, de 4 de dezembro de 2004, do Poder Executivo diz apenas:

“cada Parte concederá aos funcionários, técnicos, peritos e consultores designados pela outra Parte para exercer suas funções no seu território, bem como seus dependentes legais ...” (seguem-se as isenções tributárias e imunidades de foro).

Como redigido, este Artigo X, s.m.j., não exclui a possibilidade de isenções tributárias e imunidades, no Brasil, para nacionais brasileiros, nem para quem no Brasil resida em caráter permanente.

Esta redação destoa dos Acordos celebrados com outras Partes, e, s.m.j., parece possibilitar privilégios para uma gama de beneficiários ampla.

Seria útil, para o devido exame deste Acordo nesta Comissão, os esclarecimentos que os Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda possam fornecer”.

Por meio do ofício nº 090/2006, de 29 de novembro de 2006, o Presidente desta Comissão encaminhou o ofício do deputado Dornelles ao Ministro da Fazenda.

Em resposta, foram trazidos a esta Comissão os Memorandos nº 48/2007-SAIN, da Secretaria de Assuntos Internacionais, e SRF/GAB nº 297/2007, da Secretaria da Receita Federal.

Consta do Memorando nº 48/2007-SAIN:

“Primeiramente, cabe destacar que se trata de acordo internacional negociado pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio de sua Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – em geral, são aproveitadas as viagens presidenciais para a celebração do acordo. A ABC dispõe de um texto de referência, mas, evidentemente, o resultado final está sujeito ao processo negociador com a outra parte. Nesse sentido, deve-se ressaltar que esta Secretaria não participou ou foi consultada sobre as negociações referidas – de forma que não pode atestar os motivos para o texto resultante. Pode-se depreender, contudo, a partir da leitura dos diferentes excertos mencionados que, no caso do acordo com o Líbano, cumpridos os demais critérios previstos no referido acordo, amplia-se a possibilidade de benefício para:

- brasileiros com cidadania libanesa, libaneses ou residentes naquele país (independentemente da nacionalidade), quando o Líbano for o receptor da cooperação;

- libaneses com cidadania brasileira, brasileiros ou residentes no território nacional (independentemente da nacionalidade), quando o Brasil for o receptor da cooperação”.

A Secretaria da Receita Federal assim se manifestou, no memorando acima referido, que capeia a Nota Gab/Asain nº 002, de 31 de janeiro de 2007:

“.....

2. Preliminarmente, esclarecemos que não consta em nossos arquivos qualquer menção à participação desta Assessoria no processo de negociação desse Acordo.

.....

6. Efetivamente assiste razão ao Deputado Francisco Dornelles pois, como redigido, o Artigo X poderá favorecer com isenções e imunidades, no Brasil, a cidadãos brasileiros, assim como a estrangeiros com residência permanente no Brasil, o que não seria desejável, estando também em desacordo com a política adotada para convenções da espécie”.

II - VOTO DO RELATOR

Além do exame quanto ao mérito, cabe a esta Comissão apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (Regimento Interno, art. 32, X, h e art. 53,II).

À semelhança de leis de diretrizes orçamentárias anteriores, a Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2007 e dá outras providências, estabelece em seu art. 101, sob a rubrica “das alterações na legislação tributária”:

“Art. 101. O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º Aplicam-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira ou patrimonial as mesmas exigências referidas no caput deste artigo, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente

§ 2º.....”.

Verifica-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao dispor sobre as alterações na legislação tributária, faz referência a “projeto de

lei” e a “*medida provisória*” que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária ou financeira; nenhuma restrição é feita a decreto legislativo. Portanto, o projeto de decreto legislativo que aprova acordo internacional, mesmo que conceda ou amplie incentivo fiscal ou financeiro, não está submetido às restrições do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Por outro lado, a aprovação do Acordo não afetaria o Orçamento Anual, relativamente ao exercício financeiro de 2007, como facilmente pode ser observado. A entrada em vigor do Acordo, caso venha a ser aprovado pelo Congresso Nacional, exigirá ainda a implementação de diversas medidas burocráticas e diplomáticas, impossíveis de serem executadas ainda neste exercício financeiro.

A análise do Acordo, em relação ao seu mérito, exige que se saliente o evidente lapso de redação existente no Artigo XI, do qual consta a expressão “*os funcionários, técnicos, peritos e consultores designados por uma das Partes para exercer suas funções no seu território*”, em lugar de “*os funcionários, técnicos, peritos e consultores designados por uma das Partes para exercer suas funções no território da outra Parte*”.

Constata-se no Artigo X, onde são feitas, entre outras, concessões de natureza tributária, um outro lapso que compromete o Acordo. Consta do mencionado artigo que “*cada Parte concederá aos funcionários, técnicos, peritos e consultores designados pela outra Parte para exercer suas funções no seu território, bem como a seus dependentes legais*” as prerrogativas previstas nas alíneas de “a” a “f”.

O texto do Artigo X não exclui de sua abrangência os nacionais do país anfitrião, nem os que nele residam em caráter permanente. Assim dispondo, o Acordo com o Líbano contém nota destoante dos Acordos semelhantes celebrados com outros países árabes.

Com efeito, o Artigo VI do *Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Tunísia*, promulgado pelo Decreto nº 5.240, de 11 de outubro de 2004, ao dispor sobre a matéria, estabelece que “*cada Parte concederá ao pessoal técnico designado pela outra Parte para exercer suas funções no território, no âmbito do presente Acordo, bem como aos seus dependentes legais, desde*

que o beneficiário não tenha a nacionalidade do país receptor, ou nele não tenha residência permanente, quando for o caso” (grifei).

No mesmo sentido, o Congresso Nacional aprovou, em julho de 2006, o Decreto Legislativo nº 304, de 2006, que “*aprova o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Sudão, celebrado em Brasília, em 11 de maio de 2005. O Acordo celebrado com o Sudão, corretamente dispõe em seu artigo VI que “cada Parte Contratante concederá ao pessoal designado pela outra Parte Contratante para exercer suas funções no seu território, no âmbito do presente Acordo, bem como a seus dependentes legais, desde que não sejam nacionais do País anfitrião, nem nele residam em caráter permanente*”.

(grifei).

A cláusula “*desde que não sejam nacionais do País anfitrião, nem nele residam em caráter permanente*” é de vital importância, não somente para evitar que sejam criados privilégios injustificáveis ao brasileiro ou residente no Brasil que, em detrimento do Tesouro Nacional, deixaria de aqui recolher os tributos devidos, relativos a emprego exercido no próprio território brasileiro, bem como por não se justificar a existência de disparidades em acordos internacionais similares, firmados com países do bloco árabe.

O manifesto equívoco do texto do Acordo ora analisado foi prontamente percebida pelo relator anteriormente designado, deputado Francisco Dornelles, um dos maiores especialistas brasileiros na matéria.

Por requerimento do então deputado, a Presidência da Comissão de Finanças e Tributação encaminhou ao Ministro da Fazenda o ofício mencionado no relatório, apontando as impropriedades percebidas no texto. Em resposta, o Ministério da Fazenda assim se manifestou, em nota da Secretaria da Receita Federal:

“6. Efetivamente assiste razão ao Deputado Francisco Dornelles pois, como redigido, o Artigo X poderá favorecer com isenções e imunidades, no Brasil, a cidadãos brasileiros, assim como a estrangeiros com residência permanente no Brasil, o que não seria desejável, estando também em desacordo com a política adotada para convenções da espécie”.

A não-inserção da cláusula mencionada, no Acordo com o Líbano, evidencia-se como decorrência de lapso, não resultando de propósito deliberado do Governo brasileiro em dar tratamento tributário diferenciado para situações idênticas, nem em fazer discriminações entre os países árabes.

Há, assim, necessidade de que o texto do Acordo seja revisto, para que sejam sanadas as incorreções apontadas.

Pelo exposto, voto no sentido de reconhecer a adequação financeira e orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.999, de 2005, e, quanto ao mérito, voto pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado PAULO MALUF
Relator