

Assinado em 26/08/09,
as 17h 36min.

1

Câmara dos Deputados

Medida Provisória Nº 464, de 2009

(Mensagem Nº 467, de 2009, da Presidência da República)

“Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas.”

Autor : PODER EXECUTIVO
Relator : Deputado ÁTILA LINS

I - RELATÓRIO

São dois os objetivos principais da MPV Nº 464/09. Em primeiro lugar, pretende-se destinar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o montante de um bilhão e novecentos e cinquenta milhões de reais, com a finalidade de estimular as exportações brasileiras. O rateio entre os Estados deve ser feito de acordo com coeficientes individuais de participação definidos em um anexo da proposição e os Municípios receberão seus recursos de acordo com a parcela do ICMS que lhes é repassada pelo seu Estado. Antes de realizar o repasse, no entanto, está prevista a dedução dos valores das dívidas vencidas e não pagas de cada unidade federada junto ao governo federal.

A seguir, a proposição autoriza a União a participar de fundos que tenham como finalidade garantir, direta ou indiretamente, o risco de operações de crédito de empresas individuais, microempresas e empresas de pequeno e médio portes. Definido o limite máximo de quatro bilhões de reais para essa finalidade, são acrescentados diversos dispositivos tratando dos requisitos que os fundos devem cumprir para receber a participação da União, além da criação de um Conselho de Participação, que terá entre suas atribuições principais examinar as propostas encaminhadas pelas instituições financeiras controladoras dos fundos.



4D47B09D13



Câmara dos Deputados

2

À proposição original, foram apresentadas 29 emendas. Com fundamento no art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1/2002-CN, combinado com o art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Mesa da Casa indeferiu liminarmente as emendas Nº 07, 21, 28 e 29, por versarem sobre matéria estranha à proposição original. A emenda Nº 24 foi retirada por requerimento do seu Autor.

É o relatório.

I - VOTO DO RELATOR

Antes de apreciar o mérito, devemo-nos manifestar sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 464, de 2009, e das emendas a ela apresentadas.

Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

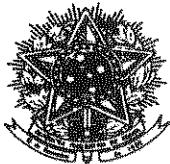
Quanto aos pressupostos de relevância e urgência impostos pelo art. 62 do Texto Constitucional, somos de opinião que muito poucos casos de matérias tratadas por meio de medidas provisórias atenderam tão plenamente tais requisitos constitucionais. Apesar do fato de o auxílio financeiro às exportações já ter sido prestado em outras oportunidades, os Estados e Municípios brasileiros se encontram hoje em situação financeira tão dramática que, se não for resolvida o mais urgentemente possível, comprometerá não apenas sua capacidade de atuar sobre as operações de comércio exterior, mas até mesmo sua própria solvência econômica.

Não se podem observar quaisquer vícios de constitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa no texto da proposição principal. Já as emendas de Nº 02, 06 e 20 tratam de matéria alheia ao tema da medida provisória, o que fere a técnica legislativa, e não podem, portanto, ser acolhidas. Não há problemas de constitucionalidade, juridicidade ou técnica legislativa quanto às demais emendas.

Votamos, portanto, **pela constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa** da Medida Provisória Nº 464, de 2009, bem como de todas as suas emendas, à exceção nas emendas Nº 02, 06 e 20.



4D47B09D13



Da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária

Do ponto de vista financeiro e orçamentário, é necessário ressaltar um aspecto importante. Como se sabe, a Lei de Responsabilidade Fiscal, preocupada com a necessidade de observância constante das metas de resultados fiscais, instituiu, em seus arts. 16 e 17, um mecanismo que deve ser observado sempre que se pretender aprovar qualquer medida legal de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa ou que fixe para o ente público uma obrigação de caráter continuado. Além disso, estão previstos no art. 14 da mesma lei complementar uma série de requisitos que precisam ser cumpridos antes de se aprovar concessões ou ampliações de benefícios que constituam renúncia de receita.

Deve ficar claro que, apesar de a Medida Provisória Nº 464, de 2009, envolver recursos públicos em montantes significativos, nenhuma das hipóteses acima mencionadas se enquadra no caso. Não se trata da criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, nem se pode dizer que o repasse dos recursos constitui uma obrigação de caráter continuado, conceituada na Lei de Responsabilidade Fiscal como a despesa obrigatória por um período superior a dois exercícios financeiros. Da mesma forma, tendo em vista que os eventuais repasses aos Estados e Municípios serão feitos na forma de Certificados Financeiros do Tesouro Nacional ou, quando na forma de moeda corrente, correrão à conta das disponibilidades do Tesouro, não é possível caracterizá-los como renúncia de receita. Até mesmo a liquidação da dívidas perante o governo federal não se pode enquadrar nesse conceito, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal trata apenas da concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária. Não são necessárias, portanto, as medidas de compensação fiscal e a matéria pode ser considerada compatível e adequada do ponto de vista financeiro e orçamentário.

O mesmo não pode ser dito em relação à emenda Nº 20. Ao pretender instituir mecanismo de pagamento dos débitos de pessoas jurídicas relativos aos fatos geradores ocorridos até 03 de maio de 2008, a referida proposição incorre na hipótese de concessão de benefício de natureza tributária, sem as correspondentes medidas de compensação exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e há



4D47B09D13



Câmara dos Deputados

pouco mencionadas. Não nos resta alternativa, portanto, senão votar pela inadequação financeira e orçamentária desta emenda.

Diante disso, nosso voto é pela **compatibilidade e adequação financeira e orçamentária** da Medida Provisória Nº 464, de 2009 e de todas as suas emendas, à exceção da emenda Nº 20.

Do mérito

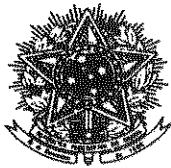
O auxílio financeiro aos Estados e Municípios, para fomentar as exportações brasileiras, na verdade não é novo. Tendo em vista a importância da obtenção de significativos saldos positivos na balança comercial, principalmente diante de quadros econômicos adversos como o que temos vivido ultimamente, o governo federal vem utilizando esse mecanismo há vários anos para dotar as unidades federadas dos recursos necessários às suas ações de incentivo ao comércio exterior. Foi o que aconteceu, por exemplo, no ano passado, quando foi aprovada a Lei Nº 11.793, de 2008, bem como no caso das Leis Nº 11.131, de 2005 e 10.996, de 2004. Essas normas legais também previam que, antes de realizar os repasses, deveriam ser descontadas as dívidas eventualmente existentes com o governo federal.

A presente Medida Provisória inova, no entanto, em relação ao mecanismo de participação da União nos fundos de garantia de crédito às micro, pequenas e médias empresas e aos empreendedores individuais. Não podemos deixar de concordar com o acerto dessa medida. Um dos efeitos mais drásticos da crise financeira mundial foi a significativa redução do crédito bancário em todas as suas modalidades. Apesar dos claros sinais de superação da crise, ainda há muita resistência no sistema financeiro em relação à liberação do crédito.

Ao injetar uma quantidade significativa de recursos nos fundos de garantia de crédito, o governo federal se torna uma espécie de aval das operações por eles realizadas, o que certamente dará mais tranquilidade para o retorno regular do crédito no sistema financeiro. Uma vez que isso aconteça, é natural que as taxas de juros praticadas tendam a baixar, o que proporcionará um estímulo adicional à retomada dos investimentos, tanto entre as empresas



4D47B09D13



Câmara dos Deputados

exportadoras com até mesmo naquelas voltadas para o mercado interno.

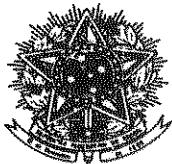
Apesar das óbvias vantagens na implementação da medida, devemos ressaltar que é preciso instituir uma série de salvaguardas, para garantir a função social dos recursos públicos, entre as quais destaca-se a restrição da garantia prestada pelos fundos ao limite de 80% de cada operação de crédito realizada. Tendo em vista que as instituições financeiras concedentes ficarão responsáveis pela garantia dos restantes 20%, é de se esperar que elas aplicarão critérios responsáveis para a realização das operações. Além disso, está prevista a criação de um Conselho de Participação, cuja finalidade será examinar os estatutos dos fundos que pretendam receber os recursos da União e autorizar ou não sua habilitação.

Como se pode ver, trata-se de uma proposição que não apenas é extremamente oportuna, mas também construída a partir de um rigor técnico impecável. Não obstante, estamos convencidos de que, se a Medida Provisória for aprovada como está, o País perderá uma excelente oportunidade de promover o estímulo ao desenvolvimento econômico, tanto no caso das exportações brasileiras, como até mesmo em relação ao mercado interno, por meio de uma alteração na legislação muito simples que, no entanto, tem potencial de resultar em ganhos muito mais do que compensadores. Trata-se do Fundo de Investimentos do FGTS, cujo objetivo é justamente atuar sobre projetos de fomento econômico em infra-estrutura, manutenção e geração de novos empregos. Somente para se ter uma idéia do grau de pertinência dos investimentos desse fundo em relação à política de estímulo das exportações, basta dizer que nada menos de 99,5% dos recursos são aplicados nos setores de energia e transportes de todas as modalidades, sem os quais qualquer operação de exportação é impossível.

O problema é que a Lei Nº 11.491, de 2007, que tratou da matéria determinou que o patrimônio de referência para capitalização do Fundo deve ser registrado em 31/12/2006, o que tem como efeito o congelamento dos recursos disponíveis no patamar existente naquela época, contrariando toda a lógica de desenvolvimento econômico. Em função desse erro gigantesco, o Fundo somente pode aplicar um total de 11,2 bilhões de reais, deixando sem atender mais de 20 bilhões em projetos novos. Para resolver tal problema, basta uma pequena alteração na lei acima mencionada, que permita ao



4D47B09D13



Câmara dos Deputados

patrimônio do Fundo variar de acordo com o ocorrido a cada ano. E o melhor de tudo é que nem mesmo será preciso utilizar novos recursos, porque o montante a ser utilizado já está disponível.

Antes de que faça qualquer ressalva à medida, sob a alegação de que os recursos do FI-FGTS são de propriedade dos trabalhadores, devemos esclarecer que os titulares das contas são justamente os maiores beneficiados pela alteração. Basta ver que a remuneração do FI-FGTS, desde a sua criação, sempre esteve acima da correção aplicada aos saldos das contas, chegando em agosto deste ano a 8,7%.

Das Emendas

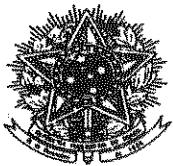
No caso das emendas Nº 01, 03, 04, 05, 14, 16 e 27, somos de opinião que, não obstante a qualidade inegável das iniciativas em questão, seu objetivo final não é compatível com o que se pretende atingir com a presente Medida Provisória. Por esse motivo, achamos que sua aprovação não é recomendável.

A emenda Nº 08, embora se destine a garantir a aplicação de um preceito constitucional, introduz uma dúvida que pode criar problemas para a aplicação prática da Medida Provisória, dependendo do tipo de interpretação que se der ao dispositivo. Se essa interpretação for no sentido de que cada caso de participação da União em fundos garantidores deve ser submetido à autorização legal, impõe-se uma rigidez extrema à norma, porque todos os fundos precisarão passar pelo processo legislativo ordinário até que possam receber os recursos. Para evitar esse problema é que foi criado o Conselho de Participação, que apreciará e aprovará ou não cada estatuto que lhe for submetido. Assim, o mandamento constitucional está cumprido, afinal a própria Medida Provisória constitui a autorização legal exigida pela Lei Maior e o Congresso Nacional continua podendo interferir no processo, uma vez que terá acesso periódico a todas as habilitações feitas.

A emenda Nº 11 também deve ser considerada impraticável, embora por outro motivo. Seu objetivo é estender a garantia concedida nos termos da Medida Provisória à operações de crédito de empreendedores individuais relacionadas com a aquisição de serviços diversos. Nesses casos, não há qualquer garantia real dos créditos



4D47B09D13



Câmara dos Deputados

concedidos, como ocorre na aquisição de bens de capital, o que torna as operações desaconselháveis.

No caso da emenda Nº 12, compreendemos a preocupação do nobre Autor, que não deseja ver os recursos do Tesouro Nacional aplicados em fundos de alto risco ou de características especulativas. Por outro lado, somos de opinião que proibir terminantemente os fundos de direitos creditórios poderia restringir demais a atuação das instituições financeiras, na medida em que este instrumento de crédito constitui uma importante linha de viabilização dos recebíveis de micro, pequenas e médias empresas. É bom alertar que não se trata, aqui, de fundos especulativos, mas de operações de garantia na forma de aquisição de recebíveis. Propomos, portanto, uma redação alternativa, que contempla a preocupação original do Autor, ao mesmo tempo em que garante as operações com direitos creditórios, desde que destinadas às empresas abrigadas pela Medida Provisória.

A emenda Nº 13, por sua vez, se fosse aprovada tornaria a Medida Provisória impraticável, porque não é possível aprovar uma lei para cada conjunto de quotas a ser integralizado nos fundos garantidores.

A emenda Nº 15, embora evidentemente bem intencionada, não poderia ser colocada em prática. Na maioria dos casos, os projetos financiados com os recursos garantidos pelos fundos têm duração completamente diferente do prazo em que os empréstimos deverão ser pagos. Assim sendo, não faz sentido obrigar a empresa a manter todos os empregados que contratou durante a realização do projeto, uma vez que eles ficarão ociosos até que todos os empréstimos sejam pagos.

A emenda Nº 17, que limita em 0,2% e 0,3% a comissão pecuniária de remuneração do risco assumido, na verdade cria uma restrição que terá o efeito justamente contrário ao que pretende a Medida Provisória. Sempre que as condições específicas de determinada operação de crédito justificarem a cobrança de uma taxa de risco superior às definidas pela proposição, o empréstimo simplesmente não será feito, prejudicando assim as empresas que dele necessitam, mesmo quando elas estejam dispostas a pagar uma comissão de risco um pouco maior.



4D47B09D13



Câmara dos Deputados

8

A emenda Nº 18 exige que a cobertura de garantia seja concedida prioritariamente por meio de crédito especial, assim definido aquele em que haja uma redução dos juros ou dos custos administrativos de 5%. O problema é que não há qualquer parâmetro de referência que determine sobre o que esse percentual de 5% incidirá.

A garantia da maioria do poder de voto das entidades representativas dos trabalhadores no Conselho de Participação, como quer a emenda Nº 19 não é viável, principalmente porque se trata de um conselho eminentemente técnico, em que serão examinados os critérios específicos de cada fundo. A posição tomada pelas referidas entidades no Conselho certamente traria para o processo de habilitação dos fundos preocupações políticas que poderiam não se coadunar com os requisitos do mercado.

A emenda Nº 22 além de instituir compensação financeira pela extração do ouro feita por garimpeiros individuais, resolve um problema jurídico que já vinha dificultando significativamente a comercialização deste mineral tão importante. A regulação do mercado beneficiará assim não apenas os Municípios onde o ouro é extraído, mas também, e sobretudo, todos os locais onde ele é comercializado, razão por que sua aprovação é recomendável. É preciso, no entanto, prever um prazo, no decurso do qual a cadeia de comercialização do ouro extraído por garimpeiros individuais poderá adaptar-se às novas circunstâncias decorrentes do início da cobrança da compensação financeira. Para evitar tumultos maiores no mercado, sugerimos que o novo encargo passe a ser cobrado a partir do exercício financeiro de 2011.

Quanto à emenda Nº 23, propomos uma redação alternativa. Em vez de exigir que o Ministro da Fazenda venha ao Congresso Nacional a cada vez que um fundo for habilitado, somos de opinião que a melhor forma de atender à preocupação do Autor, tornando públicas todas as concessões aos fundos, é exigir que um relatório circunstanciado do processo seja colocado disponível na internet. O relatório, como se poderá observar na nova redação proposta, é bastante extenso e envolve todos os aspectos das garantias concedidas. Assim, não apenas os Parlamentares, mas todos os cidadãos brasileiros poderão acompanhá-los sempre que quiserem.



4D47B09D13



Câmara dos Deputados

9

A emenda Nº 25 trata de um assunto que não pode deixar de ser resolvido da forma mais urgente possível. Já confirmamos, no entanto, que ele foi tratado pela Medida Provisória Nº 466, de 2009, que se encontra em tramitação, onde todos os seus aspectos são detalhadamente considerados. Por esse motivo, resolvemos excluí-la da discussão no presente momento.

Conclusão

Diante do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória Nº 464, de 2009 e das Emendas Nº 09, 10, 12, 22, 23 e 26, na forma do Projeto de Lei de Conversão em anexo, e pela rejeição das demais Emendas.**

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2.009.

Deputado **ÁTILA LINS**
Relator



4D47B09D13