

Liderança do Partido dos Trabalhadores
Assessoria da Bancada

NOTA TÉCNICA SOBRE MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2.146-1, DE 04 DE MAIO DE 2001, QUE CRIA AS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA E DO NORDESTE, EXTINGUE A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM E A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Luiz Guilherme Piva

1 - Relatório

Esta MP tem dois aspectos: um relativo à estrutura organizacional e funcional, analisado por Nota Técnica elaborada pelo assessor Luiz Alberto dos Santos (ver seção *Administração Pública*); e outro referente ao funcionamento dos Fundos de Investimento Regionais da Amazônia, do Nordeste e do Espírito Santo (Finam, Finor e Funres).

Quanto a este segundo aspecto, o que ocorre é sua extinção, sendo substituídos pelos Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN), com as seguintes características:

. Têm dotações orçamentárias fixas, com repasses mensais, em lugar da atual opção de até 30% do Imposto de Renda devido. No caso do FDA são 308 milhões em 2001 e R\$ 440 milhões em 2002. Para o FDN, são R\$ 462 milhões em 2001 e R\$ 660 milhões no próximo ano, mas 3% disso (R\$ 13,8 milhões e 19,8 milhões, respectivamente) têm de ser destinados ao estado do Espírito Santo. Exigem-se 10% de contrapartida de estados e municípios. São subtraídos desses montantes os benefícios fiscais concedidos pela legislação do Fundos de Investimento Regionais, como os artigos 9º e 19 da Lei n.º 8.167, de 1991. As dotações anuais serão corrigidas até 2013 pela evolução da receita líquida da União. Depois disso, deduz-se, os Fundos serão extintos.

. Têm como Bancos Operadores o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e outras instituições financeiras oficiais, a serem definidas pelo Poder Executivo, aos quais caberão também a liberação dos recursos e a fiscalização dos projetos. Sua remuneração (hoje é de 3% do Patrimônio Líquido mais 1,5% das liberações) ainda será definida.

. Sua participação nos projetos é limitada a parte, ainda não estipulada, do total e se dará por meio de debêntures conversíveis em ações. Mas só metade delas poderá de fato ser convertida, ficando o restante em carteira. A remuneração é definida pelo CMN com base nas taxas praticadas pelo Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO).

. São geridos pelas Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE). Elas aprovam os projetos, autorizam a

contratação e a liberação de recursos conforme proposta dos Bancos Operadores, auditam e avaliam os resultados e desenvolvem campanhas, pesquisas e estudos de desenvolvimento regional. Têm natureza autárquica e assinam contrato de gestão com o Ministério da Integração Nacional. Sua remuneração é de 2% das liberações (hoje é de 3%, mas era de 3,5% até agosto de 2000). A avaliação das propostas de financiamento será temporariamente feitas por entidades federais por meio de convênio com as novas agências.

. Os projetos atualmente em implantação poderão optar pela adoção das condições dos novos fundos ou as adotadas pelos Fundos Constitucionais de Financiamento.

. Fica preservado, pelo inciso X do artigo 50, o direito de investir em projeto próprio 21% do Imposto de Renda devido (artigo 9º da Lei n.º 8.167, de 1991) até o final da implantação dos projetos para aqueles que já o tenham utilizado. Também está mantido o direito de reinvestir no projeto 40% do Imposto de Renda devido pelo próprio projeto (artigo 19, idem).

2 - Mérito

A MP só tem um aspecto positivo, que é a definição de dotações orçamentárias fixas em lugar das antigas opções do IR devido, embora ainda preserve os danosos benefícios fiscais do artigo 9º e do artigo 19 da Lei n.º 8.167. Aliás, como a MP extingue o inciso I do art. 1º dessa Lei, que define os percentuais de opção, é preciso rever a redação do artigo 9º, que se refere diretamente àquele inciso.

Mas a média histórica de repasses aos Fundos, entre 1990 e 2000, é maior do que o previsto para este ano. A média do Finam é de cerca de R\$ 425 milhões. A do Finor é de R\$ 504 milhões. E a do Funres é de 17,6 milhões. No caso dos Fundos Constitucionais, o FNO dispõe, para 2001, de R\$ 437 milhões, e o FNE, de R\$ 1.312 milhões.

É preciso assegurar as dotações fixas, mas em valor superior ao que está previsto. Pensamos que os parâmetros dados pelos Fundos Constitucionais de Financiamento sejam razoáveis.

A MP mantém as debêntures conversíveis em ações para a totalidade do financiamento, o que é inaceitável. Até agosto de 2000, elas correspondiam a até 75% do financiamento, mas a MP n.º 2.058 (atualmente n.º 2.128-9, de 27 de abril de 2001) extinguiu as debêntures não-conversíveis, que eram a parte do financiamento que de fato deveria ser paga e dava retorno aos Fundos, e autoriza a renegociação das dívidas existentes com base na nova sistemática. Com isso os Fundos levaram um prejuízo estimado entre R\$ 1,5 bilhão e R\$ 2 bilhões. A atual MP, que diz querer sanear os Fundos, mantém esse instituto. Além disso, não está clara a forma como os Fundos venderão as debêntures e as ações em carteira

Os encargos admitidos para a remuneração das debêntures, baseados nos dos Fundos Constitucionais, também não estão claros de todo. Entretanto, podemos dizer que os praticados por esses são elevados. Variam (excetuando-se Pronaf) de 6% a 10% ao ano nas categorias de micro e pequenos produtores e empresários.

Entendemos que a prioridade total deve ser dada a esses segmentos, estabelecendo-se tetos de financiamento, e que os custos devem ser substantivamente reduzidos, em vista do objetivo de se promover o desenvolvimento regional. Lembre-se que são recursos tributários, extraídos do conjunto da sociedade a custo zero. No limite, devem ser apenas corrigidos para manter seu valor real. Propomos adicionalmente que somente garantias reais sejam aceitas, com flexibilidade para os segmentos mais necessitados.

Também com relação à taxa de administração há pouco avanço. Concordamos com a redução de 3% para 2% da taxa de administração da Superintendência, mas rejeitamos a manutenção das altas taxas dos Bancos Operadores (3% do PL dos Fundos mais 1,5% de cada liberação). Não é admissível se cobrar taxa de administração sobre o PL, ainda mais que ele é escritural e desconsidera o baixo valor de mercado da carteira.

Em 1999, por exemplo, para um repasse do Tesouro para o Finor de pouco mais de R\$ 300 milhões, o Banco do Nordeste abocanhava R\$ 100 milhões a título de taxa de administração (montante suficiente para pagar toda a folha salarial anual do banco). Esses mesmos bancos também recebem 3% do PL dos Fundos Constitucionais. No caso do Banco do Nordeste, são mais 130 milhões anuais. Sabe-se que os bancos não têm equipes específicas e inteiramente dedicadas a esses fundos, e os custos adicionais para operar os fundos são baixíssimos. O ideal é que a taxa seja cobrada somente sobre as liberações, como "taxa de êxito". Sugerimos 3%.

A MP também não toca no prazo prescricional das penas aplicadas a quem desvia recursos oriundos de incentivos fiscais. Antes a prescrição era de 12 anos. Mas a Lei n.º 8.137, de 1990, reduziu tal prazo para 4 anos e encolheu a pena máxima de 5 anos para 2 anos. Esse curto período praticamente inviabiliza a ação do Ministério Público e a aplicação das penalidades tipificadas na Lei n.º 7.134, de 1983.

Inaceitável igualmente é a autorização para que os projetos em implantação possam optar pela nova sistemática ou pela dos Fundos Constitucionais. Eles deveriam ser paralisados imediatamente e auditados, dado o volume de indícios de irregularidades que a CPI do Finor e que o noticiário sobre o Finam trazem diariamente à tona. A propósito, é de se lamentar mais uma vez o autoritarismo do Poder Executivo, não só por promover mudanças tão drásticas por meio de MP, mas também por fazê-lo em meio às ações do Ministério Público e da CPI do Finor, desrespeitando inteiramente os poderes Judiciário e Legislativo.

Quanto aos demais aspectos, endossamos a Nota elaborada pelo assessor Luiz Alberto dos Santos. Acrescentamos que o Conselho Deliberativo das Superintendências deve ser reformulado para incluir representações dos empresários e dos trabalhadores, nos moldes do Conselho Deliberativo do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Em conclusão, **RECOMENDAMOS O VOTO CONTRÁRIO À MP N.º 2.146-1**. Apresentamos, em contraposição, proposta de Emenda Substitutiva global, em anexo.

MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2.146-1, DE 04 DE MAIO DE 2001

EMENDA SUBSTITUTIVA

Dê-se à Medida Provisória n.º 2.146-1 a seguinte redação:

"Art. 1º Ficam extintos o FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia, o FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste, e o FUNRES - Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo.

Art. 2º Ficam criados o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDN, com a finalidade de assegurar recursos para o desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste na forma do disposto nesta Medida Provisória.

Art. 3º Para fins desta Medida Provisória, a Amazônia abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e a parcela do estado do Maranhão que se situa a Oeste do Meridiano 44º de Longitude Oeste, e o Nordeste abrange os estados do Maranhão, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Espírito Santo, além dos municípios situados no estado de Minas Gerais de que tratam as Leis n.ºs 1.348, de 10 de fevereiro de 1951, 6.218, de 7 de julho de 1975, e 9.690, de 15 de julho de 1998.

Art. 4º Constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste:

- I - dotações orçamentárias à conta do Tesouro Nacional;
- II - resultados de aplicações financeiras dos seus recursos;
- III - retorno de financiamentos;
- IV - disponibilidades de exercícios anteriores;
- V - doações; e
- VI - outros recursos previstos em lei.

§ 1º No exercício de 2001, a alocação de recursos de que trata o inciso I do **caput** será de:

- a) R\$ 437.000.000,00 (quatrocentos e trinta e sete milhões de reais) no caso do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia; e

b) R\$ 1.312.000.000,00 (um bilhão e trezentos e doze milhões de reais) no caso do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

§ 2º A partir de 2002 a alocação anual de recursos do Tesouro Nacional para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e para o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste será o equivalente ao valor da dotação referida no § 1º, atualizado pela variação acumulada da receita corrente líquida da União, na forma do regulamento.

§ 3º No mínimo 2% das alocações de recursos anuais do Tesouro Nacional para o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste serão destinados a projetos localizados no estado do Espírito Santo.

§ 4º As disponibilidades financeiras do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste ficarão depositadas na Conta Única do Tesouro Nacional.

Art. 5º Os recursos financeiros de que tratam os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 4º serão repassados integralmente ao Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, na forma de duodécimos mensais.

Art. 6º O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste terão como agentes operadores, respectivamente, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, que terão, entre outras, as seguintes competências:

I - fiscalizar e atestar a regularidade dos projetos sob sua condução;

II - propor a liberação de recursos financeiros para os projetos autorizados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; e

III - prestar contas semestralmente sobre as operações com recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

Parágrafo único. Os bancos operadores receberão do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste 3% do valor de cada liberação de recursos, a título de remuneração pela operação dos referidos fundos.

Art. 7º A participação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste nos projetos de investimento está limitada a um percentual do valor total das inversões previstas para a implantação do projeto, conforme dispuser regulamento.

§1º A participação referida no **caput** se dará por meio de empréstimos cujo valor principal será atualizado por índice de inflação a ser definido em regulamento, vedada a incidência de juros.

§ 2º A participação referida no **caput** priorizará a produção familiar, a reforma agrária e os micro, pequenos e médios produtores e empresários, atendendo a tetos, prazos e condições que efetivem essa prioridade, conforme regulamento.

§ 3º Será exigida garantia real nos financiamentos com recursos dos fundos, autorizadas formas alternativas que favoreçam os segmentos mais necessitados.

§ 4º A participação referida no **caput** está condicionada à aprovação dos projetos pelos Comitês de Análise de Crédito constituídos no âmbito das Superintendências Regionais, na forma do regulamento.

Art. 8º O Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e o Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE passarão a ter composição quadripartite e paritária, tendo como membros representantes da União, representantes dos estados, representantes dos empresários e representantes dos trabalhadores, conforme dispuser o regulamento.

Art. 9º Os cargos de Superintendente e de Diretores da SUDAM e da SUDENE serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos entre os servidores públicos federais.

§ 1º Os Superintendentes e Diretores de que trata o **caput** serão nomeados após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição.

§ 2º Os Superintendentes e Diretores de que trata o **caput** terão mandato fixo de 3 anos, vedada a recondução.

§ 3º Os Superintendentes e Diretores de que trata o **caput** se encarregarão de apresentar periodicamente os relatórios e as prestações de contas das Superintendências e de todos os recursos por elas geridos.

Art. 10 Fica impedida de exercer cargo de Superintendente e de Diretor na SUDAM e na SUDENE a pessoa que, nos doze meses anteriores à data de sua indicação, tenha mantido qualquer um dos seguintes vínculos com empresa que tenha projeto a ela submetido ou aprovado:

I - participação direta como acionista ou sócio, com interesse superior a 5% do capital social;

II - administrador, gerente ou membro de conselho de administração ou fiscal; ou

III - empregado, ainda que com contrato de trabalho suspenso.

Parágrafo único. O impedimento a que se refere o **caput** aplica-se às pessoas que possuam qualquer tipo de débito com o Tesouro Nacional ou outro ente governamental.

Art. 11 O Poder Executivo disporá sobre a assunção dos direitos e obrigações do Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM, do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FINOR, e do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo - FUNRES

Art. 12 Todos os projetos atualmente em implantação no âmbito do FINAM, do FINOR e do FUNRES serão suspensos e submetidos a auditorias dos Órgãos de Controle e dos Ministérios Públicos, na forma do regulamento.

Art. 13 Suprima-se o inciso IV do artigo 2º da Lei n.º 8.137, de 1990.

Art. 14 Acrescente-se o seguinte artigo 2º-A à Lei n.º 8.137, de 1990:

"Art. 2º-A Constitui também crime da mesma natureza:

I - deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento.

Pena. Reclusão de 5 (cinco) a 13 (treze) anos, e multa."

Art. 13 Ficam revogados os dispositivos legais referentes aos extintos FINAM, FINOR e FUNRES que contrariam o disposto neste Medida Provisória.

Art. 14 Ficam revogados os benefícios tributários vinculados a incentivos regionais constantes da Lei n.º 4.239, de 27 de junho de 1963, do Decreto-Lei n.º 756, de 11 de agosto de 1969, da Lei n.º 8.167, de 16 de abril de 1991 e da Lei n.º 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

Art.15 Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 07 de maio de 2001; 180º da Independência e 113º da República."

Em 07 de maio de 2001.

Luiz Guilherme Piva
Assessor Técnico