



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

RELATÓRIO Nº , DE 1997

Da COMISSÃO ESPECIAL EXTERNA criada nos termos do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, *"Destinada a proceder ao exame de sugestões encaminhadas por Governadores (processos diversos nºs 90 a 96/96) e das matérias em tramitação na Casa, referentes ao endividamento dos Estados e Municípios."*

I - COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO

PRESIDENTE: Senador CARLOS PATROCÍNIO

VICE-PRESIDENTE: Senador GERALDO MELO

RELATOR: Senador CARLOS BEZERRA

000014

[Assinatura]
14



2

SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

DEMAIS PARTICIPANTES:

Senador EDISON LOBÃO

Senador ERNANDES AMORIM

Senador FREITAS NETO

Senador GILBERTO MIRANDA

Senador HUMBERTO LUCENA

Senador LAURO CAMPOS

Senador VILSON KLEINÜBING



II - APOIO

Órgão responsável: Serviço De Apoio às Comissões
Especiais e Parlamentares De Inquérito

Chefe: Luiz Cláudio Brito

Secretário da Comissão: Francisco Naurides Barros

III - INSTALAÇÃO

A Comissão Especial "*Destinada a proceder ao exame de sugestões encaminhadas por Governadores (processos diversos n°s 90 a 96/96) e das matérias em tramitação na Casa, referentes ao endividamento dos Estados e Municípios.*", criada nos termos do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, foi instalada no dia 05 de dezembro de 1996, em reunião que contou com a presença dos Senadores Carlos Bezerra, Carlos



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

4

Patrocínio, Edison Lobão, Geraldo Melo, Gilberto Miranda, Humberto Lucena, Lauro Campos e Vilson Kleinübing.

Em atendimento ao preceito regimental, a presidência da reunião foi exercida pelo Senador Humberto Lucena. Foram eleitos os Senadores Carlos Patrocínio e Geraldo Melo, respectivamente, para os cargos de Presidente e Vice-presidente da Comissão, procedendo-se, em seguida, à posse dos eleitos. O Presidente indicou o Senador Carlos Bezerra para exercer a função de relator. Fixou-se, ainda, o dia 30 de junho de 1997 como data limite para o encerramento das atividades.

IV - MATÉRIA EM TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

A Comissão Especial iniciou seus trabalhos com base na seguinte matéria:

1. Projeto de Lei do Senado nº 120, de 1995, que *"Altera a Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993, que estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas da administração direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências."*



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

2. Projeto de Lei do Senado nº 145, de 1996, que *"Dispõe sobre o refinanciamento, pelo Tesouro Nacional, de dívidas na forma que indica e dá outras providências."*;

3. Projeto de Resolução do Senado nº 95, de 1995, que *"Altera e Resolução nº 11, de 1994, para vedar as operações de troca de títulos de responsabilidade dos Tesouros dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por títulos do Tesouro Nacional."*;

4. Projeto de Resolução do Senado nº 34, de 1996, que *"Altera e Resolução nº 69, de 1995, para limitar a 98% o percentual máximo de refinanciamento da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."*;

5. Projeto de Resolução do Senado nº 49, de 1996, que *"Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências."*;

6. Projeto de Resolução do Senado nº 50, de 1996, que *"Altera a Resolução nº 69, de 1995, do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências."*;



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

7. Projeto de Resolução do Senado nº 80, de 1996, que *"Altera dispositivos da Resolução nº 69, de 1995, do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências."*;

8. Projeto de Resolução do Senado nº 115, de 1996, que *"Altera a Resolução do Senado Federal nº 69, de 1995, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas Autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências."*;

9. Diversos nº 94, de 1996: minuta de Proposta de Emenda à Constituição, que *"Altera o art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."*;

10. Diversos nº 95, de 1996: minuta de Proposta de Emenda à Constituição, que *"Altera o § 1º do art. 125 da Constituição."*;

11. Diversos nº 96, de 1996: minuta de Proposta de Emenda à Constituição, que *"Altera o art. 168 da Constituição."*;

12. Diversos nº 91, de 1996: minuta de Projeto de Lei do Senado, que *"Dispõe sobre o refinanciamento pela União, de dívidas das*



administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.”;

13. Diversos nº 92, de 1996: minuta de Projeto de Lei do Senado, que *“Estabelece hipóteses nas quais fica suspensa a concessão de liminares e dá outras providências.”;*

14. Diversos nº 93, de 1996: minuta de Projeto de Resolução do Senado, que *“Altera a Resolução nº 69, de 1995, do Senado Federal.”;*

15. Diversos nº 90, de 1996: sugestão de emendas a serem apresentadas em reedição subsequente da Medida Provisória nº 1.490-14/96, que *“Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos Créditos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN.”;*

16. Minuta de Resolução do Senado, que *“Autoriza a União e os Estados a contratar operação de crédito no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.”;*

V - EXPLANAÇÃO DO SR. PEDRO PARENTE

Em 10 de dezembro de 1996, realizou-se reunião conjunta da Comissão de Assuntos Econômicos e da Comissão Especial para tratar do endividamento dos Estados e Municípios, destinada a ouvir explanação do Sr. Pedro Parente, Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, a respeito do tema *“Endividamento dos Estados e Municípios”*.



O expositor deu início ao trabalho apresentado um quadro estatístico que descrevia a situação das contas do conjunto dos Estados, demonstrando que eles passaram de um superávit operacional de 0,23% (vinte e três centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, em 1993, para déficits em 1994, 1995 e 1996 (os dados deste último ano foram computados até o mês de setembro).

Comentou, em seguida, que, a partir de 1992, e com mais força a partir de 1994, houve um expressivo aumento das transferências constitucionais do Governo Federal para os Estados e Municípios, assim como aumentaram acentuadamente as receitas obtidas pelos Estados com a arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS a partir de 1994.

A despesa não financeira dos Estados, isto é, aquela que abstrai da parcela da despesa devida ao pagamento do serviço da dívida estadual, mostrou-se inferior à receita não financeira até 1994, mas se tornou superior a essa receita a partir de 1995, evidenciando um déficit primário para o conjunto dos Estados. Tal déficit não se deveu à deterioração da receita estadual, conforme se verificou acima, e sim a um aumento mais do que proporcional das despesas. O ano de 1995 revelou aumentos salariais entre 17 (dezessete) e 26% (vinte e seis por cento) em termos reais.

Acrescentou o expositor que há uma tendência de os Estados transferirem ao Governo Federal a responsabilidade pela solução de seus problemas orçamentários.



Os Governadores dos Estados queixam-se, ainda, de que há um excesso de liminares concedidas pela Justiça contra medidas de ajuste fiscal e a favor de aumentos elevados na participação dos demais poderes públicos estaduais, das procuradorias e dos tribunais de contas dos Estados, na atribuição da despesa orçamentária.

Alegou, também, que há três diferentes situações relacionadas com o problema das finanças dos Estados:

1. Estados com problemas nos seus compromissos mensais, ou seja, com problemas de fluxo. Seu comprometimento de gastos com pessoal é extremamente elevado, o que não lhes permite fazer face às demais despesas, incluídas as relacionadas com o serviço da dívida;

2. Estados sem problemas relativos ao pagamento do pessoal, mas com um estoque de dívida muito elevado, os quais enfrentam dificuldades em sua execução orçamentária devido ao pagamento de um elevado serviço da dívida;

3. Estados com ambos os tipos de problemas apontados nos dois itens anteriores.

Segundo o expositor, os programas que vêm sendo discutidos com os Estados têm por meta reduzir, após certo período de tempo, o estoque da dívida estadual até, no máximo, uma receita líquida real anual. À

J 22



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

época, esse índice encontrava-se entre um e dois para a maioria dos Estados, e entre dois e três e até mesmo acima de três para alguns deles.

O Ministério da Fazenda tem trabalhado em três linhas básicas:

- a) reforço dos princípios do federalismo fiscal;
- b) refinanciamento da dívida vinculado ao ajuste fiscal e à desestatização;
- c) melhoria da máquina de arrecadação e da gestão da despesa dos Estados.

O princípio básico das negociações relativas à dívida é restabelecer a solvência financeira dos Estados. O processo de renegociação deve ser fortemente indutor da desestatização no âmbito estadual. O Governo Federal deverá cooperar com os Estados na adoção de um programa de ajuste fiscal de comum acordo.

Havia, à época, nove Estados com protocolos de negociação já assinados: Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe e São Paulo. Seis Estados, com as negociações concluídas, estavam em fase de discussão dos protocolos: Goiás, Espírito Santo, Rondônia, Mato Grosso, Paraíba e Rio Grande do Norte. E dois Estados estavam, ainda, com as negociações em andamento: Rio de Janeiro e Alagoas.

000023

23



VI - SEMINÁRIO

Tema: Endividamento dos Estados e Municípios

VI.1 - Abertura

Nos dias 27 e 28 de maio e 24 de setembro de 1997, a Comissão Especial realizou um seminário com o objetivo de discutir questões relacionadas com endividamento dos Estados e Municípios. Os dias 27 e 28 de maio foram dedicados à análise do endividamento dos Estados, reservando-se, o dia 24 de setembro para o exame do endividamento dos Municípios.

O seminário foi aberto na manhã de 27 de maio, pelo Senador Geraldo Melo, Vice-presidente do Senado Federal, que, na oportunidade representou o Senador Antônio Carlos Magalhães, Presidente do Senado.

Seu discurso de abertura referiu-se ao objetivo da Comissão Especial, de buscar solução para o problema do endividamento público dos Estados e Municípios, e constituiu importante contribuição no sentido de orientar o desenvolvimento dos trabalhos. Transcreve-se, em seguida, significativa parte de seu conteúdo:

000024

[Assinatura]
24



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

"... este País está emergindo de um período marcado pela presença da inflação, em todos os estratos da atividade pública e ... privada.

Toda a cultura inflacionária que se desenvolveu, todo o domínio que tínhamos dos mecanismos disponíveis para lidar com a gestão das finanças particulares e das finanças públicas, todos esses mecanismos se tornaram obsoletos diante da nova realidade e do novo padrão operacional, do novo conjunto de reações econômicas que se obtêm numa atmosfera de estabilidade monetária.

Evidentemente, não se pode dar um passo desse tamanho sem a clara consciência de que existirá um processo de ajustamento que nenhum de nós está em condições de dizer que se conhece inteiramente. Um processo de ajustamento que é especialmente importante para os Estados, na medida em que, ao longo de todos esses anos, sobretudo a partir do início da década de 60, a ficção jurídica da Federação não foi capaz de neutralizar a tendência centralizadora que o Governo Federal estimulou ... no País.

A realidade dos Estados é um reflexo das políticas que dominaram o País durante esses trinta anos.

Todos sabemos que, até bem pouco tempo, para que um Estado quisesse realizar algum tipo de programa precisava repetir, na sua estrutura local, praticamente o modelo administrativo e operacional que prevalecia no Governo Federal.



Se desejasse criar uma estrutura destinada a operações de financiamento de desenvolvimento, cada Estado tinha que ter o seu banco de desenvolvimento, o seu BNDES local.

Se era preciso desenvolver um programa de turismo, cada Estado tinha que ter a sua empresa estadual de turismo, a sua pequena EMBRATUR. Assim era com a extensão rural, assim era com a pesquisa e a experimentação e assim era com tudo.

Segundo variava a realidade nacional, variava a indução que chegava aos Estados na direção de um maior endividamento, inclusive a captação de recursos no exterior, que foi amplamente estimulada pelo Governo Federal como forma de aumentar a disponibilidade geral de divisas no País.

O endividamento interno foi, também, amplamente estimulado a partir do momento em que ganhou os contornos atuais, o mercado de capitais do País, que começou a amadurecer na década de 60.

Tudo isso, portanto, está na base e na raiz, é a geratriz do conjunto de problemas com que convive hoje a sociedade brasileira, com uma União endividada, com Estados endividados, com Municípios endividados. Só não se endividaram aqueles que não conseguiram dever.

Estão endividados todos e é nossa responsabilidade comum deixar de lado o impulso que temos para fazer reprimendas, para passar



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

carão nos Estados, para sugerir que os Estados são administrados por uma malta de administradores irresponsáveis. Pessoalmente, rebelo-me com relação a esse conceito ... Na realidade, sabemos que isso não é verdade.

Erros, equívocos, leviandades administrativas há hoje, houve ontem, haverá no futuro, em todas as hierarquias do poder público brasileiro e do poder público mundial. Não vamos revogar o ser humano, e a administração pública continuará a ser obra de seres humanos com suas qualidades, seus defeitos e seus computadores.

Portanto, essa transição precisa se realizar livre de preconceitos, encarando a realidade e procurando, dentro dela, soluções, sabendo todos que não haverá soluções que não imponham sacrifícios, que não imponham moderação, que não exijam administrações não apenas éticas, não apenas morais, não apenas limpas, mas administrações que tenham competência, que tenham firmeza e que tenham capacidade de contrariar interesses.

... encaro este seminário e esta oportunidade como o momento a partir do qual, nessas questões, haverá uma troca de conhecimentos entre o Senado e os participantes do seminário. Essas questões poderão encontrar, além da nossa atenção, do nosso interesse, no âmbito da comissão provisória que trata deste assunto no Senado. ..., sugestões, idéias e propostas que possam nos ajudar a contribuir para a solução de um dos problemas mais importantes do País no nosso tempo."



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Ouviu-se, a seguir, o pronunciamento do Senador Carlos Patrocínio, Presidente da Comissão Especial, em que se declarou ser necessário *"... encontrar um denominador comum que proporcione o ajuste das dívidas dos diversos Estados e Municípios brasileiros."*

O Senador esclareceu que o seminário resultou de apelos dos Governadores e Secretários de Fazenda dos Estados ao Senado Federal, para que se discutisse a questão do endividamento estadual.

Disse, ainda, que o Senado Federal *"... quer ser o mediador, ... catalisador entre as diversas reivindicações dos ... Governadores, Prefeitos e a área do Governo Federal, que para muitos, conforme já foi aqui externado em vários seminários, permanece insensível aos apelos dos diversos Governadores de Estado."*

VI.2 - Período da manhã de 27 de maio de 1997

Os trabalhos da pauta do seminário tiveram início com a explanações dos Srs. Paulo de Tarso de Souza, Secretário da Fazenda do Estado do Piauí, Paulo Sérgio Galloti Paraíso, Secretário da Fazenda do Estado de Santa Catarina, e Edgar Monteiro da Rocha, Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, cada um deles discorrendo a respeito da rolagem da dívida.

000028

28

**a) Explicação do Sr. Paulo de Tarso de Souza**

O Sr. Paulo de Tarso de Souza observou, de início, que foi desenvolvido importante trabalho a respeito da rolagem da dívida, à época em que Itamar Franco ocupou a Presidência da República, do qual resultou a edição da Lei nº 8.727, de 1993, da qual *"... o conjunto, as linhas básicas, a estratégia, a concepção eram válidos e perfeitos. Mesmo com o limite mais amplo e a inconveniência de não permitir a inclusão de determinadas dívidas, como as das sociedades de economia mista, do INSS, das COHABs, a lei da rolagem tinha uma lógica, uma consistência, uma validade. ... Se, constatadas as deficiências com os projetos de resolução que os Senadores apresentaram, tivessem sido feitas as retificações no momento adequado, não teríamos chegado à situação a que chegamos."*

O expositor referiu-se, em seguida, ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, instituído pelo Voto nº 162, do Conselho Monetário Nacional, e autorizado pela Resolução nº 70, de 1995, do Senado Federal, alterada pela Resolução nº 12, de 1997, também do Senado Federal, declarando, entre outras coisas, que:

"... O programa de ajuste fiscal concedeu as vantagens dos financiamentos, ainda com taxas de juros elevadas, ... já existia no programa ... um componente mais moderno, que era o de exigir como contrapartida a necessidade de modificações, a necessidade do cumprimento de metas."

000029

29



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Assim, o programa ... estabeleceu alguns critérios: redução das despesas com pessoal. Eram taxas grandes. Por exemplo, para o Piauí a redução foi de 20% (vinte por cento) com os gastos com pessoal. Havia um incremento de receita ... acordado no programa de ajuste; a necessidade da obtenção de um resultado primário positivo; a necessidade de fazermos avançar alguns programas que começassem a fazer o Estado sair da crise. Lamentavelmente, as taxas de juros, que não foram acordadas nem propostas no Senado, são absolutamente extorsivas, ..., elevadas, em função da captação do mercado. ... Com o passar do tempo viu-se a necessidade de correção.

.....

O Ministério da Fazenda, solicitado pelos Governadores, e o Presidente da República, sabendo que o pedido do Governadores tinha o respaldo do Senado, houve por bem acolher uma sugestão ... no sentido de que o Governo Federal ... nomeasse um negociador da dívida.

.....

... foi escolhido negociador da dívida o Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, Dr. Pedro Parente, ... Realiza um esforço hercúleo e coloca sob o seu comando todos os dados que estavam em vários Ministérios e dá início a um esforço de negociação caso a caso, com uma equipe pequena, ..., visitando Estado por Estado. O certo é que hoje quase vinte Estados ... já estão realizando protocolos de acordo e acertos com o Secretário Executivo da Fazenda. Há cerca de dez já aprovados ...



.....

A nossa proposta, ao concluir ..., é no sentido de darmos sequência a esse trabalho hábil ... do Secretário Executivo Pedro Parente e ..., após as análises mais profundas, ..., com maior visão de futuro e com maior visão nacional das coisas, ..., fazemos os reajustamentos e as atualizações que os acordos venham a permitir.

.....

b) Explicação do Sr. Paulo Sérgio Galotti

Foi concedida, a seguir, a palavra ao Sr. Paulo Sérgio Galotti, que formulou os seguintes comentários:

.....

Entendo que ... vivemos uma realidade totalmente distinta daquela do advento do Plano Real. Hoje temos um quadro de estabilidade econômica, no qual efetivamente tem-se que administrar as contas públicas, buscar alavancar o crescimento das receitas e da arrecadação e a boa gestão ... dos recursos públicos. Não vivemos mais da ilusão daquele processo inflacionário, quando 30 (trinta) e 40% (quarenta por cento) da inflação no mês seguinte cobriam o buraco do caixa do mês anterior e, assim, a coisa era administrada de maneira ... artificial.



.....

No caso do meu Estado, Santa Catarina, ele possui uma equação de dívida global hoje próxima de 3,5 (três e meio) bilhões de reais, quando mais ou menos 40% (quarenta por cento) dessa dívida hoje é flutuante, mobiliária e fundada, e temos o item relativo à dívida externa.

... dívida externa, hoje, em Santa Catarina significa mais ou menos 10% (dez por cento) do endividamento global do nosso Estado. A dívida mobiliária está próxima de 40% (quarenta por cento) da dívida do nosso Estado e os outros 50% (cinquenta por cento) estão distribuídos entre a dívida flutuante - aquela de curto prazo, as operações de antecipação da receita orçamentária - e a dívida fundada ...

.....

... No caso específico da Medida Provisória nº 1560, que, neste momento, conduz o processo de rolagem de dívidas. Santa Catarina tem inclusas ... dívidas relativas ao próprio Voto nº 162, relativas à ARO - Antecipação da Receita Orçamentária e dívida mobiliária. No nosso Estado são os únicos três itens que, neste momento, entram no processo de rolagem: Voto nº 162, ARO e dívida mobiliária ...

.....

... o Banco do Estado não entrou no nosso protocolo, assinado recentemente com o Ministério da Fazenda, na medida em que já tem uma



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

gestão independente, embora ... seja decisão do Governo Estadual ... um processo de transferência de parte do controle do nosso banco, onde só detemos hoje 68% (sessenta e oito por cento) das ações. ... nossa idéia é que o banco deixe de ser estatal, ..., onde o Estado ... possa ter algo próximo de 15% (quinze por cento), 20% (vinte por cento) do capital do banco, não mais que isso.

... o nível das taxas de juros ... é definido pela autoridade monetária, por uma política econômica ... do Governo da União. Com isso ... a dívida mobiliária de Santa Catarina, a dívida anterior, ..., saiu de R\$ 390 milhões e foi para próximo de R\$ 720 milhões, todo mês o Estado desembolsando juros. Só com o crescimento vegetativo por conta da variação da taxa SELIC, essa dívida quase dobrou. Na verdade, a política federal de juros altos para conter consumo ou por outras necessidades dentro de uma política macro, faz com que os Estados efetivamente sejam penalizados.

... rolar essas dívidas por trinta anos, com indexador preestabelecido e a juros compatíveis ... paralelamente ao programa de ajuste fiscal que fazemos em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, ... (responsável pelo) alongamento da dívida para um longo prazo e com custos menores, vai permitir uma situação efetivamente de dias melhores para os Estados.



c) Explicação do Sr. Edgar Monteiro da Rocha

Assumiu a palavra, em seguida, o Sr. Edgar Monteiro da Rocha, que fez as seguintes considerações:

"... Já estive no Senado em 1995, discutindo o assunto relativo ao nosso endividamento, à rolagem da dívida ..."

Nos pleitos ... que o Estado do Rio de Janeiro tem apresentado no decorrer desse tempo, no tocante à rolagem da dívida, nosso relacionamento com o Senado tem sido muito positivo. ... sinto que há um esforço muito grande em nível do Executivo e do Senado, no sentido de encontrar uma solução para esse problema do endividamento estadual. ..."

Entendemos que ... temos de discutir a questão do ajuste que se vai fazer, dentro de um quadro de viabilidade a curto, médio e longo prazos, para que não se tenha, daqui a dois, três ou quatro anos, que sentar para negociar essa questão. E para que os Estados não fiquem amarrados, ..., sem condição de administrar o seu dia a dia, ... a sua sobrevivência.

No nosso Estado, ... aliado a um endividamento ... cujo comprometimento é elevado para o nosso fluxo de caixa, temos um programa sério, estrutural, que é o problema de despesa com pessoal, que consome mais de 85% (oitenta e cinco por cento) das nossas receitas.



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Vejo que, no equacionamento do problema do endividamento, no nosso caso específico vamos resolver um lado da questão. Esse lado ... nós temos discutido de maneira muito clara ... com o Ministério da Fazenda ...

Temos demonstrado à equipe do Ministério da Fazenda que ..., no acordo que estamos fechando, temos de criar uma condição de viabilidade para o Estado. ... a nossa questão não é só ... pagar a dívida, mas é uma questão de fluxo de caixa ... Vejo que se torna urgente que algumas medidas sejam também resolvidas no contexto da Câmara e do Senado, principalmente a questão da reforma administrativa e da reforma tributária.

A questão da reforma tributária, para nós, é vital porque, sendo um Estado industrializado, ... vimos aprovada a Lei Complementar nº 87/96, da desoneração das exportações e do ativo fixo, cujo impacto na receita, na arrecadação do ICMS no Estado do Rio tem sido muito forte, com tendência a se agravar, na medida em que é um Estado onde o parque industrial está em processo de expansão e de renovação.

Nesses seis meses que já temos apurado o comportamento da arrecadação, verificamos que estamos tendo uma perda considerável na nossa arrecadação, que está ... em um patamar correspondente ao que vínhamos gastando em termos de amortização da dívida. Esse é um problema que, na reunião do CONFAZ, ... colocamos na pauta para ser apresentado junto aos membros do Ministério do Planejamento para ...



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

estudarmos uma alternativa para sair desse impasse. Na medida em que o Estado assume um comprometimento - e o Estado do Rio de Janeiro está decidido ... a resolver essa questão do endividamento - temos, também, que encontrar uma saída que resolva os problemas de caixa e os problemas estruturais, frutos, inclusive, de decisões equivocadas do passado.

... temos um problema sério que é o Banco do Estado, sob intervenção. Hoje, os jornais anunciam a data do leilão da parte que foi separada do Banco, e que nos coloca em uma condição de endividamento de R\$ 8,7 bilhões, nossa dívida fundada... E com a assunção da dívida do BANERJ, que está na nossa negociação, praticamente dobramos e passamos para R\$ 15 (quinze) bilhões.

.....

Chamamos a atenção e pedimos a cooperação, em todos os níveis de governo, no sentido de que assumimos e partimos na frente, fomos pioneiros no projeto de reforma do Estado. Estamos tomando iniciativas agressivas de enxugamento da máquina estatal, de enxugamento de custos do Estado, de liquidação e fechamento de empresas, autarquias e fundações que não têm razão de ser e que só geram custos. Já privatizamos empresas e estamos, agora, privatizando outras. Mas acreditamos que isso não resolve o desequilíbrio financeiro do Estado, principalmente por conta do comprometimento, muito elevado, com despesa de pessoal. Entendemos que ... faz-se extremamente importante resolver o problema da reforma administrativa e da reforma fiscal, de maneira tal que enxerguemos ... um

000036



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

caminho para o futuro ..., de maneira que os Estados se encontrem numa situação equilibrada em sua receita e despesa."

VI.3 - Período da tarde de 27 de maio de 1997

1ª Parte: Explicações a respeito do tema "Implicações da CPI dos Precatórios", a cargo dos Senadores Esperidião Amin e Vilson Kleinübing.

a) Explicação do Senador Esperidião Amin

Assumindo a palavra, o Senador Esperidião Amin formulou os seguintes comentários:

"....."

... a CPI dos Precatórios vai apresentar as conclusões penais, com a parte de sugestão de punição, indicação de crimes e de irregularidades, inconstitucionalidades, além do rol de erros que a CPI ... certamente apresentará e já está apresentando à sociedade brasileira; apenas vai sistematizar. Junto com isso, teremos uma série de providências a nível administrativo, sugestões de normas com vistas a se eliminarem novos riscos de ocorrência de problemas iguais ou semelhantes, e mesmo providências acauteladoras, no tocante ao endividamento propriamente dito.

000037



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

E ... pelo alcance que a CPI conseguiu abranger, no campo da sonegação de impostos e da evasão de divisas, já se vislumbra um conjunto de infringências no campo do Direito Fiscal, no campo da apropriação e remessa de recursos de moeda brasileira para o exterior e do exterior para o Brasil, e, também, no campo da corrupção. O que a CPI já conseguiu levantar é muito significativo. ... Não há dúvida de que a CPI ... está apresentando um conjunto de normas que não terão alcance direto sobre a compleição e a natureza do endividamento dos Estados e Municípios.

Vou aqui mencionar algumas que me parecem as mais controvertidas:

1. Creio que a CPI ... vai facilitar a saída de Estados e Municípios do mercado de títulos mobiliários - tese defendida por alguns Srs. Senadores e que, em função da artificialidade com que os Estados se comportam no mercado de títulos mobiliários, não pude fazer, ainda, um levantamento do que ocorre em outros Estados. O Estado de Santa Catarina ... tem mais de vinte anos de tradição na colocação de títulos, na comercialização de títulos da sua dívida mobiliária, e o conjunto de amortizações desses títulos se limita à rolagem. Na prática, esses títulos vêm sendo rolados, e se é verdade que Santa Catarina conseguiu manter, até o incidente dos precatórios, uma boa reputação, também é verdade que não amortizou esses títulos em momento algum, exceto um curto período administrativo que não vale a pena aqui frisar.

Mas neste dia 1º de junho, portanto daqui a quatro dias, estarão vencendo letras do Tesouro do Estado de Alagoas e outras cujo



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

não-resgate pelo Governo do Estado de Alagoas já representou uma querela jurídica, resolvida pelo Supremo Tribunal Federal, entre o Banco Central e o Banco Interunion, de notórias repercussões. Pois neste dia 1º de junho, letras do Tesouro do Estado de Alagoas vencerão. O Estado está postulando a sua rolagem e, evidentemente, essa rolagem não poderá ocorrer tempestivamente, até porque o processo sequer foi remetido ao Senado Federal.

A outra repercussão que a CPI ... vai produzir no mercado financeiro tem a ver com as debêntures. ... a CPI, indiretamente, já localizou casos de drible à Constituição Federal para a emissão de debêntures. As debêntures, conversíveis ou não em ações, foram inventadas, no Brasil, ... para, na base da fé, o título fiduciário alavancar recursos para o empreendimento, confiando na sua rentabilidade.

As debêntures foram descaracterizadas, muito recentemente, por Estados da Federação, a ponto de um Estado da Federação ter lançado R\$ 140 milhões em debêntures, em 1996, para financiar demissão de servidores de estatais. Como se demissão de servidores de estatais pudesse dar lucro e se alguém pudesse, daqui a pouco, converter em ações as debêntures de uma empresa que administra as dívidas de um Estado.

Temos casos de debêntures que foram emitidas simplesmente para a execução de obras públicas por empresas criadas fantasiosamente ... por Estados brasileiros, para driblar e burlar o exercício do art. 52 da



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Constituição Federal ..., no dispositivo que confere ao Senado a responsabilidade de regular limites e condições de operações de crédito de natureza interna ou externa.

... não tenho dúvida de que o próprio real se beneficia com a CPI dos Precatórios. Num País com moeda estável não pode haver a licenciosidade de outros tempos. Considero até que, com inflação, o administrador tinha um grande imposto para cobrar e para acertar as suas dívidas. Com moeda estável, não existe mais isso; qualquer acréscimo no endividamento de um Estado ou de um Município se converte num peso que transcende a um mandato, ao contrário dos períodos inflacionários.

Para concluir ..., eu gostaria de deixar consignado que o Senado Federal por pouco não abriu mão da sua responsabilidade ..., com a aprovação da Resolução nº 70, de 1995, ...

Naquele ano ..., a Resolução nº 70 autorizava os Estados a contratar, com o Governo Federal, as ... operações de crédito para o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, naquilo que o Governo havia normatizado e nas alterações dessas normas. Ou seja, era uma autorização nos moldes ... de um cartão de crédito em branco. Através da Resolução nº 12, de 1997, aquela primeira Resolução passou a contar com o seguinte texto:



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

“§ 2º Os contratos autorizados nos termos deste artigo, bem como os termos do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, serão submetidos à Comissão de Assuntos Econômicos para apreciação no prazo de 15 (quinze) dias, cujo parecer será objeto de deliberação pelo Plenário do Senado. Em nenhuma hipótese será examinado, pelo Senado Federal, pedido de autorização para contratação de operação de crédito nas condições desta Resolução, sem que o mesmo contenha as seguintes informações: receita líquida mensal do Estado e montante das dívidas que se pretende negociar.”

Só para dar um exemplo, não fosse esta Resolução nº 12, de 1997, o acordo do Estado de São Paulo, que monta a R\$ 50,4 bilhões..., o maior acordo financeiro da história da dívida interna do Brasil ..., não precisaria passar pelo Senado Federal; produziria efeitos plenos sem que o Senado Federal sobre ele se manifestasse.

Em resumo, a CPI vai ter reflexos, e o processo de saneamento dos Estados passa ... por um amplo e criterioso exame federativo, próprio da responsabilidade constitucional do Senado Federal.

b) Explicação do Senador Vilson Kleinübing

Tomando a palavra, o Senador Vilson Kleinübing teceu considerações sobre o tema e formulou proposições de ação, tendo por base os resultados da CPI dos Precatórios, nos seguintes termos:

“.....”



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Em primeiro lugar, quero dizer ... que não partilho ... da idéia de que a conta do Prefeito tenha de ser paga pelo Governador e que a conta do Governador tenha de ser paga pelo Presidente da República Aqui, no Brasil, ainda temos o conceito de que o Prefeito vai gastando, enche-se de dívidas, não tem como financiá-las e vai ao Governador, para que ... o Município tenha de receber recursos a fundo perdido do Governador. O Governador vai gastando e ... tem de ir ao Presidente da República. E o Presidente da República vai a quem? Ele, então, emite títulos, moeda, e entramos nessa ciranda de incompetência ou de má gestão da despesa.

.....

A média do administrador público brasileiro ..., a grande maioria, não quer se incomodar com a despesa, não quer administrá-la. ... nem podem, em determinados casos, administrar a despesa porque as leis, a Constituição e certos direitos adquiridos impedem que ele o faça. Ou não pode ou não quer. Então, não mexe na despesa e procura mexer sempre na receita.

O Brasil passou por um período em que foi fácil mexer na receita, aumentando a alíquota de imposto, até que isso também se esgotou. As alíquotas de impostos chegaram a tais níveis que não há mais como financiar o déficit público com o aumento de receita fiscal, até porque, quanto mais se aumenta a alíquota menos se arrecada, mais vale a pena sonegar a receita. Portanto, esse tipo de expediente acabou.



O outro expediente é fazer endividamento. O serviço público tem um sistema de financiamento normal, natural, que é o financiamento efetivo ... do Banco Mundial, do BNDES, da Caixa Econômica, do EXIMBANK ..., do Banco Alemão, financiamentos de longo prazo, com juros civilizados, carência etc. ...

O serviço público estadual e municipal inventou ultimamente a ARO, antecipação de receita, em que se chega a pagar 6% (seis por cento), 8% (oito por cento) ao mês de juros. Aliás, aqui no Senado estamos tomando algumas medidas ... para estabelecer um controle nessa questão da taxa de juros das antecipações da receita, porque é um verdadeiro escândalo. ...

.....

Vejam como não é problema de receita a questão dos Estados e Municípios: o Estado de São Paulo, em 1992, arrecadou de ICMS R\$ 17 bilhões; em 1993, R\$ 16 bilhões; em 1994, R\$ 17 bilhões; em 1995, R\$ 20,8 bilhões; em 1996, R\$ 22 bilhões. O crescimento real ... foi de 10% (dez por cento) de 1995 para 1996.

No meu Estado, Santa Catarina, a receita foi de R\$ 1,5 bilhões, em 1992; R\$ 1,4 bilhões, em 1993; R\$ 1,7 bilhões, em 1994; R\$ 1,922 bilhões, em 1995; e R\$ 1,977 bilhões em 1996 - praticamente R\$ 2 bilhões. Fui Governador em 1993, e a receita ... foi de R\$ 1,4 bilhões. No ano passado, a receita chegou a R\$ 2 bilhões. São praticamente US\$ 550



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

milhões a mais de receita para o Estado. Onde foi parar esse dinheiro? Em compensação, nesse período foram feitas R\$ 160 milhões de antecipação de receita; R\$ 100 milhões de lançamento de debêntures, que foram para o Tesouro; R\$ 605 milhões de precatórios e mais R\$ 500 milhões de aumento da receita.

... Eu já disse nesta CPI que o financiamento dos precatórios foi a burla da lei que criou a CPI. Alagoas, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Campinas, Guarulhos e Osasco foram os Estados que fizeram emissão para precatórios. Apenas essas unidades da Federação emitiram, com juros e correção monetária, R\$ 10 bilhões para precatórios no período. Alagoas está devendo R\$ 418 milhões; Paraná, R\$ 38 milhões; Pernambuco, R\$ 589 milhões; Rio Grande do Sul, R\$ 61 milhões; Santa Catarina, R\$ 651 milhões; Rio de Janeiro, R\$ 30 milhões; Campinas, R\$ 101 milhões - muito mais que o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul; Guarulhos, R\$ 25 milhões; e Osasco, R\$ 94 milhões.

São emissões feitas, na verdade, não para pagar precatórios, mas para financiar dívidas, burlando a Constituição e, por isso, dando origem à CPI.

Há, ainda, as transferências para os Estados e Municípios e o Fundo de Participação. Em São Paulo, por exemplo, em 1992, a transferência foi de R\$ 1.333 milhões; em 1996, foi de R\$ 1.723 milhões;



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

em 1997, inclusive, está crescendo. Já no Rio Grande do Sul, cujo Secretário está presente, a transferência foi de R\$ 898 milhões, em 1992; R\$ 1.098 milhões, em 1993; R\$ 1.160 milhões, em 1995 e R\$ 1.176 milhões, em 1996. Ou seja, a receita está sempre crescendo, num período de dois anos praticamente sem um aumento salarial. Na medida em que a União não aumentou os salários, os Estados também não o fizeram.

A dívida mobiliária (da União) em janeiro de 1995, era de R\$ 80 bilhões e, agora, está em R\$ 187 bilhões. Está quase triplicando! Desses R\$ 187 bilhões, existem R\$ 36 bilhões que foram emitidos para trocar títulos de Estados e Municípios.

É bem verdade que a União, com emissão de títulos, financiou o déficit do Banco do Brasil, a securitização da dívida da agricultura e colaborou, também, em parte, para o PROER. Isso fez com que o crescimento na emissão de títulos federais fosse maior que o das dívidas mobiliárias estaduais e municipais. Em 1995, a dívida mobiliária estadual e municipal chegava a R\$ 32 bilhões, em janeiro; agora são R\$ 54 bilhões o total dos títulos públicos emitidos pelos Estados e Municípios, incluídos os R\$ 10 bilhões dos precatórios. São Paulo passou de R\$ 12 bilhões para R\$ 19 bilhões, praticamente R\$ 20 bilhões; o Rio Grande do Sul passou de R\$ 4,3 bilhões para R\$ 6,8 bilhões; Santa Catarina passou de R\$ 555 milhões para R\$ 1,5 bilhões. O maior aumento foi o de Santa Catarina, em todos os aspectos, devido a essa emissão de títulos de precatórios.



.....

Coloquei essas observações preliminares para reforçar a minha tese de que precisamos dar ao administrador público o instrumento para que ele possa mexer na despesa - e quem tem de dar isso é o Congresso Nacional. Temos, também, que exigir a contrapartida de quem se financia por intermédio da União. Vamos para a quarta renegociação da dívida feita nos últimos dez, doze anos. Nenhuma das anteriores foi cumprida, na sua essência, pelos Estados e pelos Municípios. Nunca foram cumpridas. Deve haver, pois, efetiva participação.

Sou partidário de uma outra tese. Cheguei a fazer uma proposta, logo que cheguei ao Senado, de se criar uma solução para o endividamento por intermédio da questão fiscal. Fiz a proposta de criar o imposto único, não para a saúde, mas para o pagamento da dívida, e o que abateríamos de juros poderia ir para a saúde.

.....

O que a CPI provocou nesse affair todo? Se não tivesse havido a CPI, não teríamos apenas esses R\$ 10 bilhões emitidos em títulos públicos nessas Unidades da Federação, porque havia uma fila com mais dez para entrar, todas burlando ao art. 33 da Constituição Federal. Seriam emitidos, provavelmente, mais R\$ 10 bilhões em títulos públicos.

.....

46



Temos de arranjar outra forma de financiar o serviço público. Pelo menos no curto prazo, pois no longo existe, são aqueles mecanismos dos quais falei. Mas especialmente no curto prazo, e cujo financiador vai acabar sendo a União, pelos acordos que estão sendo propostos ...

Essas eram as observações que tinha a fazer ... Não vai haver mecanismo que resolva o problema se simplesmente permitirmos que todo administrador público gaste o quanto queira e vá se queixar para o imediatamente superior. ...

O Brasil vai pagar, o Governo Federal vai contabilizar este ano R\$ 29 bilhões de juros. Não terá receita para isso. Desta forma, os banqueiros vão continuar com seus gerentes no quinto andar do prédio. No final do dia, vê-se quanto é que sobrou, telefona-se para o substituto do Sr. Murilo Portugal e empresta-se para o Governo. Por que colocar o gerente na porta do banco? O dia em que o Governo deixar de tomar tanto dinheiro vocês vão encontrar o gerente na porta do banco chamando cliente e fazendo propostas para que esse cliente tome o seu recurso para financiar empregos e novas empresas.

.....

2ª Parte: Explicações relativas à dívida mobiliária, a cargo dos Srs. Cézar Augusto Busatto, Secretário da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, e Yoshiaki Nakano, Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo.



a) **Explicação do Sr. César Augusto Busatto**

Tomando a palavra, o Sr. César Augusto Busatto propôs-se a fazer um breve diagnóstico da situação da dívida mobiliária dos Estados, e discorrer sobre a situação da dívida do Rio Grande do Sul e sobre os termos básicos da negociação da dívida mobiliária do Estado, que está sendo concluída com o Governo Federal.

O orador fez a seguinte exposição:

O Rio Grande do Sul é o terceiro Estado brasileiro em endividamento mobiliário, embora seja o quarto Estado brasileiro em produto, o que revela que ele tem uma posição de endividamento bastante mais desfavorável do que a de outros Estados brasileiros do mesmo tamanho.

Essa situação pode ser melhor examinada numa relação entre a dívida pública e o número de habitantes por Estado. Pelas informações de que dispomos, o Estado do Mato Grosso do Sul é o que detém a maior dívida por habitante, R\$ 821,00, seguido do Acre, e o terceiro Estado brasileiro em dívida por habitante é o Rio Grande do Sul, acima de São Paulo, de Minas, do Rio de Janeiro, que são, junto com o nosso, os Estados que detêm maior volume de dívida mobiliária.



... vamos examinar .. a situação específica do Rio Grande do Sul, que apresenta aspectos que ... dizem respeito a todos os Estados brasileiros. Escolhi a relação entre a evolução da receita líquida real e a evolução da dívida, tomando o caso do Rio Grande do Sul.

... o valor ... da receita líquida real dos últimos dez anos ... evolui de R\$ 3,5 bilhões/ano para R\$ 4,71 bilhões/ano, como estimativa para 1997.

A dívida mobiliária do Rio Grande do Sul totalizava R\$ 771 milhões, em 1987, e deve fechar 1997 com R\$ 6,768 bilhões.

... as taxas de crescimento da dívida mobiliária são muito superiores às taxas de crescimento da receita

Dez anos atrás a dívida mobiliária do Rio Grande do Sul representava tão-somente 22% (vinte e dois por cento) da receita líquida real do Estado. Hoje essa dívida representa 144% (cento e quarenta e quatro por cento) da receita líquida real

... as perguntas que cabem aqui são ... : O Estado foi um perdulário? O Estado se endividou demasiadamente? O Estado tem tido administrações absolutamente inconseqüentes?

49



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Aliás, é uma linguagem que temos ouvido muito ultimamente. Na verdade, entretanto, posso dizer-lhes que, nesse período, o Estado do Rio Grande do Sul não emitiu um único centavo de dívida nova. Toda emissão foi utilizada única e exclusivamente para o refinanciamento da dívida já contraída até 1987.

Esse crescimento ... se deve, única e exclusivamente, ao crescimento das taxas de juros reais, muitíssimo acima do crescimento da taxa real da receita do Estado. O que traz à tona a questão de fundo, a questão central da discussão da dívida pública, que se refere ao modelo, à forma de financiamento da dívida pública dos Estados.

A dívida pública dos Estados, ao longo desse período, foi financiada com taxas de juros de mercado, enquanto a receita dos Estados nem de longe conseguiu acompanhar essas taxas, ou seja, o modelo de financiamento da dívida pública dos Estados é absolutamente perverso. E foi exatamente esse modelo ... que levou os Estados a uma situação de insolvência da sua dívida pública.

Esta é a história verdadeira da dívida pública dos Estados: um crescimento explosivo decorrente de um modelo perverso de financiamento, incompatível com o crescimento das suas receitas.

.....

Diante dessa situação, o que aconteceu? Os Estados brasileiros ... progressivamente perderam a capacidade de pagar a dívida a



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

sua dívida mobiliária. E aí ... progressivamente os Estados pressionaram o Governo Federal, o Senado ..., para aumentar o limite de refinanciamento dos seus títulos vencidos.

.....

O que aconteceu, portanto, foi que esse endividamento foi saindo do controle dos Estados, crescendo em volume. Refinanciamentos anuais crescentes também aumentavam essa verdadeira bola de neve, transformando essa dívida em valores totalmente incompatíveis com a receita dos próprios Estados e levando à necessidade dessa renegociação global que hoje estamos procedendo.

O fato é que, na origem dessa dívida, ... os valores inicialmente contratados são valores extremamente reduzidos frente ao valor global que alcançou a dívida, produto desse crescimento das taxas de juros reais que se verificou nesta última década ...

.....

Quais foram as condições básicas para a nossa renegociação? Creio que são condições que foram, também, impostas ou negociadas com os demais Estados. Correção monetária pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, taxa de juros de 6% (seis por cento) ao ano, prazo de amortização de 30 (trinta) anos, pagamento em ativos - no caso do Rio Grande do Sul, do montante da dívida mobiliária deverão ser abatidos R\$ 810 milhões em ativos do Estado - e pagamento de dívidas com o Governo Federal - R\$ 340



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

milhões de dívidas, que deverão ser pagos ... ao Governo Federal, totalizando R\$ 1,150 bilhões, que correspondem, aproximadamente, a 20% (vinte por cento) da dívida renegociada.

Quanto ao comprometimento da receita líquida real com o pagamento da dívida, foi estabelecido que seria 11,5% (onze e meio por cento) em 1997; 12% (doze por cento), em 1998; 12,5% (doze e meio por cento) em 1999; e 13% (treze por cento) a partir do ano 2000, até liquidar o resíduo entre o pagamento feito e o saldo que deveria ser pago naquele ano, e atingir a igualdade entre o estoque da dívida e a receita líquida real. Essa igualdade ... deverá ser atingida por volta do ano 2006.

Quais foram os resultados dessa renegociação para o governo do Estado do Rio Grande do Sul? O que levou o Estado a assinar os protocolos e, agora, estar iniciando a negociação dos contratos? As nossas dívidas com a Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 369 milhões, custaram o IGP-DI mais 18,2% (dezoito inteiros e dois décimos por cento) ao ano. Estamos refinanciando ... (pelo) IGP-DI mais 6% (seis por cento). As nossas operações de antecipação da receita orçamentária, da ordem de R\$ 141 milhões, custaram o IGP-DI mais 36% (trinta e seis por cento) ao ano. Estamos financiando às taxas já mencionadas. E a dívida mobiliária era financiada pelo IGP-DI mais 13% (treze por cento) ao ano. Estamos renegociando às taxas já mencionadas.

Isso, evidentemente, faz com que o custo médio da nossa dívida ... possa ser reduzido ... com uma economia anual da ordem de R\$ 560 milhões ...



... Passamos a ter condições, a partir da renegociação dessa dívida ..., definida num perfil de 30 (trinta) anos, com taxas de juros fixas, de passar a buscar financiamentos internacionais para investimentos, com perfil de longo prazo e taxa de juros de nível internacional O Estado não vai mais recorrer a antecipações de receita orçamentária - está vedado pelos acordos. O Estado, portanto, vai sair do endividamento de curtíssimo e curto prazo e vai começar a se financiar ... em dívida de longo prazo.

Outro impacto importante é sobre o nosso sistema financeiro estadual, uma vez que dívida mobiliária era administrada pelo BANRISUL, o banco oficial do Estado, e, com a possibilidade de, agora, retirar essa dívida do banco, este recupera suas margens de operação, de financiamento, e passa a ter uma possibilidade de abrir créditos adicionais da ordem de R\$ 3 bilhões, o que é extremamente saudável, porque o banco vai passar a ter capacidade de financiar a iniciativa privada que ... é a razão da sua própria existência.

Vou concluir agora, mostrando o quadro de receitas e dívida com renegociação e sem renegociação.

Fiz uma projeção até o ano de 2026



... projetamos a receita líquida real do Estado a uma taxa de 3% (três por cento) ao ano de aumento real, que é a taxa histórica do crescimento da receita do Estado do Rio Grande do Sul. Essa receita vai chegar a cerca de R\$ 10 bilhões no ano de 2026, à essa taxa de crescimento

.... A dívida sem renegociação..., evoluindo ... às taxas de mercado, da forma como vinha sendo ... refinanciada, no ano 2026, ... sem nenhum novo endividamento, ... estaria valendo R\$ 87 bilhões, oito vezes a receita ... Com a renegociação vamos ter uma dívida crescendo 6% (seis por cento) ao ano mais IGP-DI, mais uma amortização de 11,5%, 12%, 12,5% e 13% (onze e meio, doze, doze e meio e treze por cento) ... da receita líquida real.

Teremos, então, no ano de 2006, ... um ponto de equilíbrio, quando a receita líquida real deverá ser do tamanho da dívida total, uma relação de um para um.

A partir desse ponto, pelas negociações que fizemos com o Governo Federal, o Governo do Estado se compromete a não mais aumentar essa relação ao longo da sua história, e ele poderá abrir espaço para novo endividamento na medida em que ... amortizar além deste limite, ou seja, ... reduzir o tamanho da sua dívida com relação a sua receita líquida real.

... o Estado do Rio Grande do Sul não poderá contrair novo endividamento até o ano 2006, ou, se a evolução de sua receita líquida real

54



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

for maior do que a estimada, 3% (três por cento) ao ano, ele poderá atingir essa meta antes; ou poderá atingi-la depois, se a receita não tiver esse crescimento.

Nessa negociação foram excetuadas ... negociações que o Governo do Estado já vinha fazendo com Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento para algumas contratações de financiamento de longo prazo, que já foram consideradas dentro dos compromissos de pagamento de dívida que o Estado vai fazer, regularmente, ao longo do período de vigência desses contratos.

b) Explicação do Sr. Yoshiaki Nakano

Assumindo a palavra, o Sr. Yoshiaki Nakano expôs o seguinte:

"... Como o Estado do Rio Grande do Sul, tivemos um longo processo de negociação de dívida junto ao Governo Federal.

Em relação à dívida mobiliária, o mesmo esquema adotado para aquele Estado foi adotado para o de São Paulo. Na semana passada, o Governador de meu Estado assinou todos os contratos de renegociação da dívida, em que se envolvia uma dívida global de mais de R\$ 50 bilhões, inclusive contratos de transferência de ativos da ordem de R\$ 6 bilhões, valores esses referentes a 31 de março de 1996.



... grande parte do crescimento explosivo da dívida nesses últimos anos foi quase que exclusivamente em função das altas taxas de juros. ... esse crescimento se deu ... em função de três fatores fundamentais: em primeiro lugar ... precisaremos abordar um aspecto histórico.

Há vinte anos, tínhamos, neste País, um sistema de financiamento de projetos públicos de infra-estrutura ... com taxas de juros de longo prazo, com recursos para a área de saneamento, para o sistema BNH e para outros geridos pela Caixa Econômica Federal. Esse sistema entrou em colapso no final da década de 70, início da ... de 80. A partir daí, a dívida pública dos Estados se tornou cada vez mais mal-estruturada, no sentido que grande parcela passou a pagar juros de mercado.

Em São Paulo, a ... dívida financeira atinge mais de R\$ 60 bilhões e dois terços vinham sendo financiados à taxa de juros de mercado. ... (a) dívida passou a crescer explosivamente e a capacidade de pagamento dos Estados estava muito aquém das possibilidades de, até mesmo, pagar os próprios juros. ... estes passaram a ser capitalizados, advindo ... (o) crescimento estrondoso da dívida.

.....

O segundo ponto ... é ... a rigidez fiscal. O meu Estado, diferente do nível municipal e da União, sofre dupla rigidez, tanto do lado da receita como do ... da despesa. O ICMS exemplifica a receita de que um Estado como São Paulo depende fundamentalmente. Os recursos oriundos de transferências do Governo Federal, salário-educação, SUS e Fundo de



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Participação dos Estados, são, praticamente, insignificantes, representando 5% (cinco por cento) ou, no máximo, 7% (sete por cento) da receita, conforme o ano. Todo o restante advém de recursos tributários, tendo como base o ICMS. ... este é um imposto ... (sobre o) valor adicionado, funcionando bem quando não há problemas de fronteiras e as alíquotas são nacionais. De outra forma gera-se - como assistimos nesses últimos anos - a guerra fiscal, com efeitos extremamente danosos para as finanças públicas de todos os Estados. São, ainda, mais danosos para a alocação ... eficiente de recursos dentro do País.

Na medida em que a única receita do Estado é um imposto ... (sobre o) valor adicionado ..., não será possível fazer política ... (do) lado da receita, mas apenas ... (do) lado da despesa. Infelizmente, quando se abre a despesa, o que se verifica é que todos os Estados ... comprometem uma parcela significativa da sua receita com despesa de pessoal, em função de normas constitucionais, ... que é uma despesa ... incompressível. Pouquíssimos são os Estados dentro do limite constitucional de 60% (sessenta por cento), estabelecido pela Lei Rita Camata. ...

... no Estado de São Paulo, a despesa de pessoal, no primeiro ano deste Governo, cresceu 30% (trinta por cento) e, no segundo ano, conseguimos contê-la a 3% (três por cento). O crescimento do primeiro ano foi em função dos aumentos concedidos na penúltima semana do Governo anterior O governo Covas quase não concedeu nenhum aumento e conseguimos reduzir o número de funcionários em 105 (cento e cinco) mil. Ainda assim, no ano passado, a folha de pessoal cresceu 3% (três por cento) ..., ainda que tenhamos feito um esforço enorme para demissões e



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

proibição total de contratação de qualquer funcionário. Nossa política salarial concedeu aumentos somente para duas categorias nesse dois anos: professores e polícias civil e militar.

... temos outras (despesas) que são incompressíveis, como ... os precatórios, O máximo que conseguimos é acordo com credores, detentores de precatórios, e, em alguns casos, pagar parceladamente.

Uma outra despesa ... é a de juros, uma herança que recebemos. Não fizemos nenhum centavo dessa dívida ... de mais de R\$ 50 bilhões Somos obrigados a cumprir os contratos existentes, que implicam em comprometimento significativo, e, com o acordo, comprometeremos cerca de 13% (treze por cento) da receita líquida para o pagamento da dívida.

Para agravar a situação, temos algumas vinculações legais, ... : 9,57% (nove inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) da receita para as universidades e 1% (um por cento) para a Fundação de Pesquisa do Estado de São Paulo. Isso significa que mais de 10% (dez por cento) da receita de ICMS, a receita básica do Estado, automaticamente é canalizada para essas entidades e, em nome da autonomia universitária, o Executivo estadual não tem poder de interferência na gestão dessas unidades. ...

... estamos enfrentando ... uma total rigidez no lado da receita, porque não temos novas bases para tributar ...

000058

58



Assim, a situação de gestão das finanças públicas do Estado é algo extremamente difícil, a não ser que haja medidas maiores, legais e constitucionais, para dar maior flexibilidade tanto do lado da receita como do lado da despesa.

.....

Tenho proposto, em diversos fóruns, que os Estados também deveriam ter poderes de tributar as demais bases clássicas ... como renda e propriedade. Cada Estado, com sua Assembléia Legislativa, poderia tomar decisões no sentido de aumentar ou diminuir a carga, de acordo com sua despesa.

Do lado da despesa ... o Governo Federal e o próprio Senado poderiam ajudar os Estados não somente estabelecendo normas, como a Lei Rita Camata, mas também proibindo, de uma forma muito mais clara, as vinculações de receitas, como aquela que temos no Estado de São Paulo.

.....

Finalmente ..., no caso do Estado de São Paulo, temos de reconhecer que houve ... uma irresponsabilidade de natureza administrativa. Os déficits orçamentários, nos últimos oito anos, foram absurdos ..., incluindo-se na receita operações de crédito e venda de ativos do Estado.

.....



Conseguimos ..., nos últimos dois anos, reduzir o déficit para zero.

... Além do endividamento - é uma herança de dívida mobiliária, dívida contratual, dívida junto a empreiteiras - esses déficits acumulados significam, também, dívidas, contas atrasadas e assim por diante.

.....

... tenho a impressão de que são necessárias medidas de natureza institucional, que evitem administrações como essa que tivemos no Estado de São Paulo durante oito anos. Isso tem que ser evitado por algum mecanismo mais rígido de controle.

.....

No ano de 1994, o déficit primário do Estado de São Paulo foi de mais de R\$ 4 bilhões ... Revertemos isso no primeiro ano, ... e este ano devemos chegar a um superávit primário de cerca de R\$ 1,6 bilhões. Para o próximo ano, teremos que aumentar ... mais R\$ 1 bilhão no superávit primário.

Esse foi o acordo, o programa de ajuste fiscal que assinamos ... com o Governo Federal. ... além da meta de redução sistemática da relação dívida/receita líquida ao longo dos anos, teremos de aumentar o



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

superávit primário nos próximos três anos, para que possamos cumprir ... os compromissos assumidos na renegociação.

Além da geração de superávit primário, implementamos um programa estadual de desestatização. É evidente que, com uma dívida da magnitude da que herdamos, mesmo com a taxa de juros de 6% (seis por cento), não é possível, dentro dos limites do orçamento do Estado de São Paulo, quitar essa dívida. Sendo assim, implementamos um programa estadual de privatização que está fundamentalmente voltado para o pagamento de dívidas.

Nessa negociação, estamos quitando 20% (vinte por cento) da dívida em ativos. ... há um mecanismo de subsídio ... em que a dívida de hoje retroage a 31 de março, já que a rigor a negociação foi iniciada em junho de 1995. Naquele momento, pelo menos, a data de corte era muito próxima, mas com o tempo, o subsídio acabou aumentando e vamos transferir ativos da ordem de R\$ 7,5 bilhões.

Temos um abatimento ... porque fizemos uma outra renegociação de todas as dívidas do setor elétrico paulista para com o Governo Federal, para com o com a sistema ELETROBRÁS, de mais de R\$ 2,3 bilhões. Nessa negociação, não só já pagamos uma parcela significativa, como estamos transferindo 49% (quarenta e nove por cento) da empresa de transmissão de energia que está sendo criada no programa de desestatização do Estado.



Além do programa de desestatização ..., da viabilização do pagamento, em ativos, de 20% (vinte por cento) das dívidas renegociadas com o Governo Federal, também pagaremos dívidas com o programa de desestatização, dívidas junto a empreiteiras e os precatórios ... Mas esses números, cada vez que se faz auditoria nas contas, acabam se reduzindo. ou, cada vez que se examina o precatório, abrem-se brechas para se recorrer ao Supremo ... e os valores acabam caindo.

.....

Quando se começa a fazer auditoria para consolidar a dívida (com as empreiteiras) e se pagar com o resultado da privatização, encontramos critérios incorretos nas conversões dos diversos planos de estabilização. Com isso, também, a dívida vem caindo significativamente.

.....

O restante da dívida é formado por dívidas já renegociadas ou dívidas de empresas independentes financeiramente do Tesouro, as quais já estão plenamente recuperadas e fazendo já grandes investimentos. São empresas que, no último ano da gestão do Governo anterior, apresentavam um prejuízo de R\$ 800 milhões e que, depois de dois anos, apresentam como resultado R\$ 300 milhões ou R\$ 400 milhões de lucro. Com isso, não só se recompôs a capacidade de investimento dessas empresas como, também, de pagamento da dívida.

.....

[Assinatura]
62



VI.4 - Período da manhã de 28 de maio de 1997

O período contou com duas explicações, a primeira a cargo do Sr. José Soares Nuto, Secretário da Fazenda do Estado da Paraíba, e a segunda, de responsabilidade do Sr. Nivaldo Alves de Oliveira, Superintendente do Tesouro do Estado do Maranhão.

a) Explicação do Sr. José Soares Nuto

Ocupando a palavra, o Sr. José Soares Nuto discorreu sobre o tema "Amortização de Juros", nos seguintes termos:

"....."

Inicialmente gostaria ... de dizer que o título da nossa exposição ... "Amortização de Juros", está um tanto incompleto porque, de acordo com os parâmetros da 8.727, a amortização seria da dívida, do principal, dos juros e de outros acessórios. Aquela legislação (Lei nº 8.727, de 1993) estipulou o prazo de vinte anos para o pagamento das dívidas de todos os Estados. Estabeleceu, também, que cada Estado comprometeria, com a dívida admitida naquela legislação, no primeiro ano, 9% (nove por cento), e a partir do segundo ano, 1995, ... 11% (onze por cento) da sua receita líquida real.

..., aqueles Estados que não conseguirem, durante esses vinte anos, pagar o principal, juros e outros acessórios, teriam direito a uma



prorrogação de ... dez anos para ... o pagamento de todo o seu endividamento."

.....

... qual é o problema da Paraíba? Diria que há um problema muito sério: o comprometimento das nossas receitas com o pagamento da dívida, muito embora desde 1991 a Paraíba não tenha conseguido nem um financiamento novo, até porque as margens de comprometimento definidas pelo Senado não permitiam. De 1991 para cá a Paraíba só tem pago dívidas em níveis ... absolutamente insuportáveis. ...

.....

... ao iniciar o ano de 1993, o Governo Federal realizou várias reuniões com os representantes dos Estados e com os principais credores da área estatal, principalmente porque a União, por intermédio dos seus órgãos vinculados, é o maior credor dessa dívida do Estado.

Dessas discussões resultou, no dia 05 de novembro de 1993, a aprovação da Lei nº 8.727, que não contemplou ... todos os débitos, mas que foi um grande avanço porque estabeleceu condições para que os Estados se desafogassem um pouco no momento da realização dos seus contratos.

Tivemos problemas; e muitas sugestões e proposições dos Estados não chegaram a ser contempladas nessa lei. Por exemplo, lembro-



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

me bem que o Estado do Rio Grande do Sul realizou um trabalho muito detalhado sobre o assunto, constatando que, historicamente, os Estados vinham comprometendo, em média, 7% (sete por cento) da receita líquida real com o pagamento da sua dívida. Tentamos ... que, se não ficasse em sete, ficasse em oito ou nove, mas isso não prevaleceu.

No primeiro ano, 1994, comprometer-se-iam 9% (nove por cento) da ... receita líquida real ... e, a partir de janeiro de 1995, isso já iria para 11% (onze por cento).

Com as operações ARO ... não houve contemplação. Para o INSS, FGTS, Imposto de Renda e COFINS das estatais foi exigida a garantia do Estado.

O caso da Paraíba é o de todos os Estados brasileiros: é o garantidor, estamos pagando todo mês esse débito, que não é pequeno proporcionalmente à nossa receita ...; mas, até hoje não se admitiu que essas dívidas ... entrem no limite dos 11% (onze por cento), mesmo se você comprovar que o Estado está, efetivamente pagando essas dívidas.

... também não admitiram ... as prestações vencidas a partir de 01 de julho de 1993. Ora, vínhamos com todas essas operações em atraso; e a Lei nº 8.727 só foi aprovada no dia 05 de novembro de 1993; a regulamentação do Senado ... só ocorreu no dia 31 de janeiro de 1994, (com a edição da Resolução nº 11). Ora, os débitos de 01 de julho de 1993

000065

66



até à data da assinatura dos contratos tinham que ser assumidos pelo Estado.

Era para se pagar à vista ... mas ninguém tinha condições, e o amontoado de amortizações que venceram nesse período levou-nos a fazer uma negociação ... de curto prazo, seis meses apenas. O prazo foi estendido para noventa meses, por ser, o anterior, insuportável para os Estados ...

... comprometemos, a partir de janeiro de 1995, 11% (onze por cento), mais o que tinha ficado de fora: pagamento de débitos de estatais, pagamento de ARO ... ; nossa amortização, no ano de 1995, chegou a 19,7% (dezenove inteiros e sete décimos por cento).

Naquele ano de 1995, comprometemos dois meses e meio da nossa receita global ... Então, tivemos que enfrentar as nossas despesas globais, inclusive de pessoal, com nove meses e meio de receita ... Era insustentável essa situação. ... o Governador realizou uma série de audiências com o Presidente da República, com o Ministro da Fazenda; depois nos agregamos a algumas reuniões de Governadores. ... entramos em entendimento com o Senado, apresentamos propostas, por meio do Senador Humberto Lucena; é uma das proposições em pauta ... pendente de julgamento. ... diante desse clamor dos Estados ... o Governo Federal ... baixou a Medida Provisória nº 1560 ...

66



... a Paraíba não conseguiu as mesmas condições tão favoráveis de São Paulo e do Rio Grande do Sul ... Mas São Paulo concluiu, estamos concluindo desta semana para a outra, ... todos os Estados estão mobilizados no sentido de atender às exigências da Medida Provisória ... que ... representa um grande avanço em relação ao comprometimento dos Estados.

No nosso caso, por exemplo, temos R\$ 1,4 bilhões dentro da Lei nº 8.727, mas temos R\$ 400 milhões que ficaram fora. ... esse "ficar fora", são taxas altíssimas, prazos de um a quatro anos; temos dez itens de operações enquadráveis na Medida Provisória nº 1.560, mas, de qualquer maneira, já temos consciência de que pelo menos dois terços dessa dívida de R\$ 400 milhões, ou seja, R\$ 300 milhões, são passíveis de enquadramento na 1.560.

... E a maior parte dos R\$ 100 milhões (restantes), pelo menos R\$ 80 milhões, são referentes a débito de estatais ..., nós estamos pagando ... Essas empresas não têm a menor condição de efetuar o pagamento; ... por que não liquidam essas empresas? ...

Já tivemos algumas empresas liquidadas, mesmo assim o débito do passado, na condição de empresa estatal, vai prevalecer e o Estado vai ter que pagar.

... temos consciência de que, mesmo assinando um contrato dentro da 1.560, a Paraíba ainda vai continuar pagando, porque as

000067



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

condições da 1.560 não são uniformes para todos os Estados, não sei porque, mas ainda vamos continuar comprometendo 15,5% (quinze e meio por cento) da receita líquida real. É certo que estávamos com 20% (vinte por cento) da nossa receita, vamos diminuir 4,5% (quatro e meio por cento), o que é muito importante para o Estado porque estávamos numa posição de total estrangulamento ...

.....

Deixo a mensagem de que muitos Estados deverão voltar ... porque o problema é sério e nós não estamos resolvendo. Não o resolvemos com a 8.727, nem vamos resolver com a Medida Provisória nº 1.560. É muito difícil comprometer 15,5% (quinze e meio por cento) da receita líquida real de um Estado que tem feito um esforço enorme para fazer crescer as suas receitas e ajustar as suas despesas.

.....

Temos que voltar, talvez, à discussão do problema, porque essa dívida acumulada, facilitada e estimulada pela União até os anos 90, está aí e não nos cabe discuti-la, mas sim pagá-la, que é o que estamos fazendo. Estamos pagando com o sacrifício de todo o nosso investimento, especialmente nas áreas sociais, como educação, saúde e segurança.

.....



b) Explicação do Sr. Nivaldo Alves de Oliveira

A Explicação do Sr. Nivaldo Alves de Oliveira foi formulada nos seguintes termos:

"... o Maranhão tem conseguido manter o equilíbrio das contas públicas ... com o monitoramento do orçamento ... dando ênfase ao controle da despesa e gerenciando de maneira bastante eficiente o Tesouro do Estado. Isso tem permitido uma liquidez normal, ponto fundamental da administração financeira. ... O Maranhão tem..., inclusive, ... pago as contas de restos a pagar de exercícios anteriores com um critério de entrada ... na Secretaria da Fazenda, e isso determinou uma credibilidade do Governo junto aos fornecedores ...; ninguém está sendo beneficiado em detrimento de outros e o Estado do Maranhão tem conseguido pagar normalmente a folha dos funcionários, inclusive, no dia 1º de julho, pagará 50% (cinquenta por cento) do décimo terceiro salário.

O Maranhão também está realizando investimentos sociais relevantes, como é o caso do recente Programa Minha Casa, que está permitindo aos funcionários públicos um nível decente de habitação, melhoria nas condições de moradia, permitindo a reforma e aquisição de casas, e, no caso de o funcionário público ser possuidor de um terreno, ... a construção de sua casa. ... A Secretaria de Administração tem um programa social específico para beneficiar os aposentados.

O Maranhão está, também, realizando investimentos em infraestrutura. A malha rodoviária do Estado está totalmente licitada, esperando



apenas a minimização das chuvas para que se inicie o seu processo de ampliação e modernização.

.....

Infelizmente, com relação ao banco do Estado, ele ... está apresentando sérias dificuldades, mas o Estado já conseguiu apresentar ao Banco Central ... um estudo que, entretanto, contraria ... a medida provisória da nova modalidade de banco. A medida provisória ... está criando um banco semelhante aos bancos de desenvolvimento, uma modalidade ... superada. O Maranhão conseguiu apresentar um estudo cujo modelo é muito diferente do da medida provisória, mas vai se adequar à realidade do Estado, permitindo que esse banco continue prestando, como o faz, relevantes serviços ao Estado. ... gostaria de pedir aos Senadores presentes que dêem apoio a esse estudo da nova modalidade de banco para o Estado do Maranhão.

Na verdade, apesar desse equilíbrio, também estamos com algumas dificuldades. No mês de abril, tivemos uma queda na receita do ICMS. Mas ... a Secretaria da Fazenda já está com um processo de modernização de toda a estrutura da receita. Essa modernização será implantada no segundo semestre, inclusive com a implantação, paralela ao sistema atual, do SIAFI, para que, em 1998, o Maranhão já o esteja utilizando na Secretaria da Fazenda.

O Maranhão também conseguiu avançar na área de privatização e de conflitos rurais. Mas, para que ... essa condição de



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

equilíbrio seja mantida, é necessário que a reforma administrativa seja aprovada, a fim de que se minimizem os custos oriundos do aumento vegetativo da folha de pagamento ... Precisamos da reforma da previdência para minimizar os custos previdenciários, porque hoje as pessoas estão se aposentando com salários bem maiores do que os da ativa, por uma série de benefícios irregulares. Por isso, é importante que essa reforma seja aprovada ... Embora, ontem, o Senador Esperidião Amin tenha jogado uma ducha fria ao afirmar que o Governo acha difícil a aprovação da reforma fiscal, o Maranhão a aguarda com esperança.

Com relação à amortização da dívida, estamos com os mesmos problemas da Paraíba. Embora estejamos, de certa forma, equilibrados, os resíduos da nossa dívida não estão sendo pagos, já que estamos limitados ao pagamento de 11% (onze por cento). No final do contrato, teremos mais de dez anos para pagar, o que inviabilizará totalmente a economia do Estado.

Por isso, precisamos que essa rolagem da dívida seja, agora, de maneira definitiva para os Estados, e, não, paliativa, como ... está sendo ... o Maranhão espera que, desta vez, a medida ... venha atender às aspirações de todos os Estados, de maneira que eles mantenham seu equilíbrio financeiro e consigam ser administrados sem problemas. ...

VI.5 - Período da tarde de 28 de maio de 1997

O período contou com duas explanações, a primeira, de responsabilidade do Sr. Miguel Salomão, Secretário da Fazenda do Estado



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

do Paraná, a respeito da reforma tributária, e a segunda, a cargo do Sr. Lívio Carvalho, Secretário do Planejamento do Estado do Tocantins, que analisou, também, a reforma tributária, e ofereceu um breve relato sobre a situação das finanças do Estado do Tocantins.

a) Explicação do Sr. Miguel Salomão

Foram os seguintes os termos da Explicação do Sr. Miguel Salomão:

"... o Senado, ao realizar este seminário, assume uma posição muito clara de parceria construtiva com os Estados, na busca de uma solução que permita que o ajuste fiscal no Brasil não seja apenas um ajuste do Tesouro Nacional.

Pelo contrário, há muito tempo os organismos internacionais - FMI, Banco Mundial - não olham o equilíbrio fiscal no Brasil apenas pelas contas do Governo Federal, mas pelo conjunto de contas: Governo Federal, Estados e Municípios, graças ao fenômeno que, ontem, o Senador Kleinübing mencionou. É da tradição brasileira o Prefeito pedir ao Governador que pague suas contas, e os Governadores solicitarem ao Governo Federal o mesmo, o que vai acabar mais cedo ou mais tarde. Mas, antes que acabe é preciso fazer um balanço nessas contas, encontrando uma forma inteligente de resolvê-las.

Evidentemente, quando se fala em equilíbrio fiscal, e até agora discutimos longamente a vertente da despesa, não se pode esquecer a



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

vertente da receita. O que ocorre, hoje, com os Estados, em termos de receita tributária? Será que o tipo de receita que arrecadamos já esgotou a criatividade? Exatamente o ICMS, da forma como está construído para os Estados do Sul e do Sudeste, a principal forma de receita? E deve continuar sendo para os Estados do Nordeste e outras regiões, a principal fonte de receita as transferências federais, ao invés do ICMS?

Penso que cabe uma enorme indagação a respeito da natureza das receitas com que os Estados devem contar para assegurar, a longo prazo, o seu equilíbrio. Em relação a este aspecto, uma pergunta tem que ser feita: a quantas anda a reforma tributária? Para onde está caminhando o projeto de reforma tributária, de emenda constitucional, que o Governo Federal encaminhou ao Congresso?

.....

A primeira idéia que coloquei em debate refere-se à reforma tributária. Será que o atual nível dos debates e o relatório do Deputado Mussa Demes, que tem sido um batalhador dessa causa, atingiu um alto nível de reflexão ..., vai responder a uma crucial dúvida da sociedade brasileira? Essa dúvida diz respeito a um princípio filosófico inevitável, de que toda vez que um cidadão desembolsa de sua renda um imposto e o entrega ao poder público, esse dinheiro deve ser-lhe devolvido sob a forma de escola, segurança, saúde e estradas, serviços que o contribuinte precisa receber do Estado. É o princípio do destino do dinheiro.



Será que a discussão da reforma tributária conseguiu, pelo menos minimamente, formar um consenso sobre esse dogma do bom senso tributário, que é o fato de o imposto pago por um cidadão permanecer no Estado onde esse cidadão reside, onde está a sua família e onde os serviços públicos devem ser custeados com o seu dinheiro? Se fizermos essa pergunta hoje, no Brasil, em termos de ICMS, a resposta é não. É muito provável que um trabalhador do Piauí, ao adquirir um bem manufaturado, industrializado em outro Estado, esteja pagando imposto para um outro Estado da Federação, que não vai lhe devolver, sob a forma de escola, saúde e estradas, o imposto que recolheu.

Aí buscam-se, dentro do jeitinho brasileiro, compensações. Busca-se fazer remendos quando o essencial não é remendar. O essencial é fazer aquilo que o mundo inteiro faz, a União Européia faz, os Estados Unidos fazem. O cidadão paga o imposto para o poder que tem obrigação de lhe prestar serviços.

É claro que o Governo Federal assegura a todos justiça, defesa nacional ... É óbvio que a União tem que ter uma parte da receita extraída dos cidadãos. Mas não faz sentido que o ICMS, imposto genuinamente estadual, migre para os cofres de um Estado onde não mora o contribuinte. Essa é a primeira reflexão ... e a primeira pergunta que tem de ser feita sobre reforma tributária.

Por isso, o nosso modelo de ICMS não é justo ... Foi isso que deu origem à guerra tributária.



A guerra tributária não é de hoje. Ela começou quando a ICMS recebeu um critério de repartição regido pelo princípio da origem e do bem, e, não, pelo princípio do destino. E mais grave, a guerra tributária tornou-se violenta quando o mesmo princípio da origem não foi respeitado em dois casos: geração de energia elétrica e petróleo e seus derivados.

Os Estados brasileiros produtores de petróleo e derivados de petróleo, os produtores de energia elétrica produzem esses bens, e o ICMS, neste caso - é a exceção que existe - não pertence ao Estado onde o bem é produzido, mas ao Estado onde o bem é consumido. Pois bem, o que advogo é que a exceção vire regra, que se aplique, a todos os demais bens produzidos no País, o mesmo critério que se aplica à energia elétrica e ao petróleo, porque o consumidor de petróleo e de energia elétrica, que mora num outro Estado que não é o produtor, está desembolsando renda sua, pessoal, e tem que receber de volta sob a forma de serviços.

... curiosamente, a Constituição de 88 erigiu em exceção o que devia ser regra - é o art. 155 - A Constituição de 88, ao erigir em exceção ... o que devia ser a regra, criou no País a guerra fiscal. porque se o imposto pertence, como regra geral, ao Estado onde está o fabricante e se posso negociar dizendo-lhe que venha ao meu Estado, já que o imposto que vai gerar aqui é meu, não abro mão dele.

Começou a disputa entre irmãos. ... quem perde é a casa-mãe. Quando a guerra fiscal se alastra entre os Estados brasileiros, quem perde é o País. E quando o País perde, perde o povo brasileiro. A guerra boa, a disputa são ... entre os Estados é a disputa pela qualidade de vida que se



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

oferece, ... pela qualificação da mão-de-obra, pela infra-estrutura e ... a disputa até pelo salário competitivo.

Sob esse aspecto, se não houvesse o princípio da origem, se só houvesse o princípio do destino, o que prevaleceria na decisão das empresas industriais seria saber quanto custaria a mão-de-obra, quanto custaria a terra que vão adquirir.

Veja o Ceará, que está dando um belo exemplo de atração de indústrias do Sul. As indústrias que estão migrando do Rio Grande do Sul para aquele Estado estão indo porque lá conseguem fazer uma distribuição da renda, porque pessoas que estavam acostumadas a um salário menor vão ganhar mais, mas, mesmo ganhando mais, o salário não é tão alto quanto o dos Estados do Sul. Essa competitividade ninguém tira dos Estados do Nordeste e de outras regiões. É assim que se faz a distribuição da renda no País. Ora, quando vem o princípio da origem - e a guerra fiscal é feita com ele - temos então a situação trágica de um Estado que já tem pouco ICMS, por ser pobre e menos desenvolvido, ter que abrir mão desse pouco ... para poder entrar na guerra fiscal tributária.

Tenho a nítida consciência de que a adoção do princípio do destino ... permitiria o desenvolvimento harmônico do País, a desconcentração industrial, a distribuição de renda, simplesmente pelo exercício das vantagens comparativas em termos de salários, ... de custo da terra e ... do espaço disponível ... da menor concentração humana e física que hoje torna, por exemplo, o cinturão industrial de São Paulo caótico em certos momentos do dia ou quando o clima não favorece.



... . Proponho, aqui, uma profunda reflexão sobre esse ponto. Aí vem a pergunta: onde está a reforma tributária? Sempre faço uma analogia com alguém que vai atravessar um rio Pois bem, penso que a reforma tributária, com a Lei Kandir, equivale a alguém que ... resolveu atravessar o rio, pegou um barco chamado reforma tributária e começou a atravessar.

A Lei Kandir foi algumas remadas importantes. Depois veio a medida muito salutar do ITR - Imposto Territorial Rural, transformado num instrumento de reforma agrária, o que deveria ter sido feito há muito tempo. A terra não pode ser usada senão para produzir. A terra como riqueza para a especulação financeira tem que ser combatida. E o maior instrumento de combate não é a violência ou a força, mas a tributação.

Se alguém tem terras ociosas - para fazer as vezes do capital aplicado de maneira segura -, não as explora e está especulando com elas, é só aplicar-lhe um ITR mais pesado. E pronto. Mas o outro, que tem a terra e planta, não deve ser incomodado com imposto nenhum. Quem produz não deve ter tributação.

Por isso defendo o princípio do destino: o imposto é sobre o consumo e não sobre a produção. Toda vez que tributo a produção não estímulo a criação de empregos, não favoreço a ampliação da economia. A mesma coisa ocorre com a terra. Portanto, o ITR foi a segunda remada do



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

barquinho. Vamos ver se o Governo Federal tem competência para fazer cumprir a lei, pois até hoje o ITR ... é o imposto menos arrecadado que existe. Quer dizer, chega a ser ridícula a fatia de recursos do ITR que efetivamente ingressam no tesouro nacional.

A terceira remada do barquinho ... foi o Simples ... porque ele representa o princípio do destino, é o primeiro passo corajoso para que se adote o princípio do destino. Mas o barco agora está parado ... O Deputado Mussa Demes ... fez um brilhante trabalho. Está com seu relatório pronto há meses, mas este ainda não foi discutido. ...

O que acontece neste momento? A Lei Kandir inseriu o País na modernidade apenas no que tange à exportação, ao comércio com outros países, mas não colocou na modernidade o comércio interestadual ... - o imposto tributa a produção, o produto sai já do Estado produtor com imposto, e o Estado consumidor tem que reconhecer um crédito em favor do Estado produtor. A Lei Kandir fez pela metade a modernização da política tributária. ... Não estou criticando o Ministro Kandir ... Lutei muito contra a fórmula que Sua Excelência tinha para nos dar compensação. Foi acolhida parte da nossa preocupação e Sua Excelência aceitou mudar a fórmula. Não tocou no problema do ICMS interestadual, deixando para a reforma tributária, que está parada no Congresso.

Hoje ... sugiro ao meu Governador que compremos tudo o que pudermos na Argentina, não em São Paulo. Se vier de São Paulo, já vem com o ICMS, um crédito que tenho que reconhecer; se vier da Argentina,



vem sem qualquer ICMS, e vou tributar plenamente aqui, no Paraná, e a minha arrecadação vai subir.

.....

... se a reforma tributária não implantar o princípio do destino entre os Estados, vamos ter todos os Estados brasileiros que têm fronteira com o exterior, privilegiando a importação do país vizinho, porque ela vem sem imposto. E aí, o Estado que tributa plenamente arrecada. Prefiro comprar, no Paraná, um automóvel produzido na Suécia, um Volvo importado por Paranaguá, a comprar um automóvel produzido em São Paulo, já que os 12% (doze por cento) de ICMS que eu teria de pagar ao Estado de São Paulo, vão para o cofre do Nakano, mas os 12% (doze por cento) do Volvo que eu importar por Paranaguá, vão para o meu cofre. Isso não é bom para a balança comercial do País. Não estamos, agora, querendo reverter o déficit da balança comercial? Então, o primeiro passo é eliminar essa ... desigualdade que existe na tributação na origem, quando da operação interestadual, e na ... desoneração, quando vem do exterior.

.....

Nós não podemos ter uma globalização que fique marcada pela conveniência tributária dos Estados brasileiros, de transacionar com o exterior e não entre eles.

.....



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Tenho um exemplo mais marcante ainda ... Este ano tive uma surpresa com a safra de soja no Paraná. Nós temos grandes moinhos de soja no Paraná, temos esmagadores de soja que exportavam, antes, o óleo, o farelo e a torta. E eles descobriram o seguinte: se ... trouxerem a soja do Mato Grosso, com ICMS, e a transformarem em óleo, farelo, e a exportarem com isenção de imposto, eles acumulam créditos tributários - eles pagaram o ICMS a Mato Grosso, mas não puderam descontá-lo no Paraná, pois lá a saída foi isenta -, que são obrigados a negociar com outros contribuintes com deságios que estão chegando a 40% (quarenta por cento). Eles fizeram a conta e viram que os 40% (quarenta por cento) que estão perdendo, representam mais do que o frete para os Estados Unidos. Eles estão ... exportando a soja em grão - eles a compram internamente, no Paraná, fazem o diferimento do produtor, mandam para o exterior, e não ficam com nenhum crédito tributário -, para, agora, importar a soja dos Estados Unidos, que vem sem ICMS, para esmagá-la no Paraná e depois vender o produto.

Chegamos à situação absurda em que a soja vai passear, porque o regime tributário brasileiro está estimulando o passeio da soja. ...

Se viesse o princípio do destino ... nada disso aconteceria, não haveria crédito tributário nenhum. A soja chegaria para o esmagamento sem nenhum imposto. Mas como é que fica Mato Grosso? Em tudo o que Mato Grosso importar de São Paulo, do Rio, como automóvel, por exemplo, o ICMS vai ser de Mato Grosso, não vai ser de São Paulo.



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

E aí vem a questão crucial O princípio do destino mexe na repartição do ICMS em todos os Estados brasileiros, e, por fazer isso, os nossos congressistas estão sendo, de alguma maneira, desestimulados a resolver um problema que tem alta voltagem política. ...

A repartição é um dogma. Mexer nela significa que um Estado vai perder e outro vai ganhar. Só que esse problema já foi resolvido ... pela Lei Kandir. Quando ela desonerou do ICMS a exportação de primários e semi-elaborados, ela afetou profundamente as receitas do Estado do Pará, que é um grande exportador de primários; afetou profundamente as receitas do Paraná e de outros Estados. Mas ela deu uma compensação financeira. Ela propôs garantir o ICMS histórico do Estado durante um tempo até ele gerar, na sua economia, um valor agregado que substitua a tributação da exportação. A Lei Kandir já nos deu ... "régua e compasso". É só usar o mesmo modelo, agora, para a implantação do princípio do destino, e com uma particularidade ... : se vier o princípio do destino, talvez o Paraná nem precise mais da compensação pela desoneração da exportação. Pelos meus cálculos, o que o Paraná vai ganhar com o princípio do destino cobre o que ele está perdendo com a desoneração da exportação de primários e semi-elaborados.

Ora, por que não fazer isso, então? A Lei Kandir já reservou o equivalente, em reais, a US\$ 3,3 bilhões, podendo chegar a US\$ 4,4 bilhões, para cobrir as perdas da sua implantação.

O mesmo mecanismo pode ser adotado para implantar o princípio do destino. Parece que quem perde é só o Estado mais



industrializado ... : São Paulo. Mas pode-se dar a São Paulo a compensação que for necessária, caso ele realmente perca. Há quem ache, até, que ninguém perde, que quem vai perder é a sonegação, porque a implantação do princípio do destino, se for adotado o modelo que a União Européia está adotando para as operações entre os Estados-membros, permite controlar perfeitamente a sonegação. O modelo da União Européia é, basicamente, o seguinte: Portugal manda uma mercadoria para a França, o ICMS é da França; mas a empresa de Portugal é obrigada a registrar no sistema informático comum da União Européia a operação. A empresa da França é obrigada a registrar, também, a operação. Se o computador ... não liquidar a operação, automaticamente a fiscalização vai a campo verificar. Quer dizer, pode-se controlar, tranquilamente, a evasão fiscal e adotar o princípio do destino.

.....

Imagino que a Comissão Especial do Senado que cuida do endividamento dos Estados e Municípios, que, em princípio, parece que iria só se preocupar com dívida e ... despesa, venha, neste momento, ... a ter outra preocupação: a preocupação da receita dos Estados e a preocupação com a reforma tributária. Porque, por alguma inversão que não entendo, deixou-se por último a reforma que ... deveria ter sido a primeira. Não tenho nenhuma dúvida de que a reforma tributária deveria preceder a reforma administrativa e a reforma previdenciária. Por quê? Porque ela vai definir a fonte, ... o tamanho dos recursos com que o Estado ... vai contar. O que ele tem para gastar. E ele vai decidir, com a reforma administrativa e a previdenciária, quanto ele vai gastar e no quê.



... estamos tentando fazer uma reforma da despesa, a reforma administrativa e a ... previdenciária, imaginando que, qualquer que seja o tamanho da despesa que resultar, nós seremos capazes de gerar uma receita ... para financiá-la. Mas há um limite para impor à população o ... imposto. Acima de um certo exagero, a população se defende - e essa defesa é legítima - procurando fugir da tributação."

Tendo concluído sua exposição, e atendendo a pedido da presidência dos trabalhos, o Sr. Miguel Salomão passou a discorrer sobre o endividamento do Estado do Paraná, nos seguintes termos:

"O Paraná tem hoje uma dívida total, considerada a administração direta e indireta, que representa sete meses da nossa arrecadação. Portanto, pelos parâmetros que o Ministério da Fazenda vem adotando para renegociar a dívida dos Estados - ... de um ano, ou seja, o compromisso que os Estados estão assumindo ao assinar o protocolo é de reduzir suas dívidas para que o estoque chegue ao equivalente a um ano de arrecadação - ..., estamos com ... endividamentos pequenos, moderados.

O nosso endividamento, qualitativamente, é muito bom, são, basicamente, contratos com o Banco Mundial, com o BID, com organismos internacionais, com condições de longo prazo, taxa de juros baixa e, claro, correção cambial.



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Temos uma dívida mobiliária ... que representa hoje US\$ 370 milhões, ou seja, representa um mês de receitas correntes líquidas do Estado ...

.....

O nosso banco de desenvolvimento foi liquidado ainda no Governo Álvaro Dias ou Requião. Até hoje está em liquidação, e nós queremos aproveitar o Programa de Reestruturação dos Sistemas Financeiros Estaduais para criar uma agência de desenvolvimento.

... a Assembléia Legislativa do Paraná, na manhã de hoje, aprovou o projeto de lei que cria a Agência de Desenvolvimento do Paraná, cujo objetivo é reunir todos os órgãos que atuam no fomento dentro do Estado, que são a Carteira de Desenvolvimento do Banco do Estado do Paraná, a massa liquidante do BANDEP e, dependendo do acordo dos Governadores, a nossa participação no BRDE.

... queremos usar todo o incentivo que o Governo Federal nos dá, mas queremos, também, no âmbito do protocolo de ajuste fiscal, rolar a nossa dívida mobiliária, porque ela vence em 1999, em 2000, em 2002, e nós sabemos que a rolagem, pela Constituição, é automática até 1999. ... como todos os demais Estados estão rolando as suas letras financeiras, nós queremos rolar as nossas, até por uma questão de isonomia.

.....

84



O segundo ponto é que existem dívidas ... Os protocolos ... estão sendo muito bem assinados. O Paraná ... vai procurar, até o dia 30 de junho, fazer o seu ...

Há, no entanto, um problema de mais longo prazo. Temos de evitar que fique sem solução o problema que a reforma administrativa vai trazer à tona, quando ... (ela) deixar bem claro que o cálculo atuarial para pagamento dos inativos no Estado vai prenunciar em três ou quatro anos a falência dos Estados ... Recentemente, o Estadão fez um ... artigo sobre o aumento de despesas com pessoal e ficou nítido que o próprio Governo Federal está com esses vírus mortal nas suas contas

(O efeito ocorrerá) Se o Governo Federal não criar um fundo de pensões para absorver o custo da aposentadoria e colocar nesse fundo todos os ativos que ... tenha ..., para que esse fundo faça o cálculo atuarial e defina ... a contribuição que os servidores têm que pagar para garantir a sua aposentadoria, e tirar da folha do Tesouro essa incerteza que hoje existe.

É óbvio que também a reforma previdenciária tem de vir. Não é mais possível ... que tenhamos pessoas se aposentando com 42 (quarenta e dois) anos de idade porque cumpriram aquilo que a lei exige. ... a expectativa de vida hoje ... é bem maior e fico imaginando como é que esse Estado, generoso e pródigo, vai manter em dia o pagamento da sua folha se o crescimento dessa folha, devido à forma como o custo com os inativos cresce, certamente absorverá a capacidade financeira do Estado.



O mesmo raciocínio eu estenderia hoje para as dívidas que não estão contabilizadas, mas que estão na Justiça: os precatórios. Todos sabem ... que os oito anuênios foram pagos por um valor residual. Como houve uma hiperinflação de 5.000% (cinco mil por cento) ao ano, que não foi contabilizada nos anuênios, foi muito fácil pagar ...

... . Pagamos tudo em dinheiro, R\$ 8 milhões, só que esse valor ficou 18 (dezoito) meses sem correção. ... O que são dezoito meses quando a hiperinflação é de 5.000 % (cinco mil por cento) ...?

... há uma dívida de precatórios, hoje potencial na Justiça, que vai recair sobre os Tesouros Estaduais. ...

É uma idéia boa fazer uma grande bolsa de precatórios no País, primeiro para submetê-los a uma revisão criteriosa, evitando casos como aquele ... de São Paulo, que tem um precatório de R\$ 1 bilhão e o valor atual do imóvel é de R\$ 30 milhões. ... há uma discussão sobre juros, ou coisa desse tipo, que cabe tentar reverter.

Mas a idéia era ... negociar um bom desconto com os credores, que muitas vezes reconhecem ser o valor até muito maior do que o esperado, o Tesouro Nacional pagar-lhes diretamente com títulos federais, e debitar-se o Estado respectivo, para que pague em 30 (trinta) anos, sem juros.



... na dívida formal do Paraná, hoje, de letras, não temos nenhuma ARO ... e ... nenhum tipo de dívida, na Caixa Econômica, de rolagem de ARO. Temos aquelas dívidas que foram roladas - duas leis ... a 8.727 e a 7.976 - e que estamos pagando, mas isso só compromete 5,5% (cinco e meio por cento) da nossa capacidade de pagamento. No entanto, também queremos ... isonomia.

b) Explicação do Sr. Lívio Carvalho

O Sr. Lívio Carvalho fez a seguinte exposição:

Vou ... me cingir a dois pontos. Farei alguns comentários breves sobre a reforma tributária e, depois, sobre a situação do Tocantins, que é bastante diferenciada da situação da grande maioria dos Estados brasileiros. ...

... se olharmos historicamente, a estrutura tributária do País vem caminhando em uma direção ... correta. Com o passar do tempo, ... deixamos o imposto em cascata e caminhamos na direção do imposto sobre o valor adicionado, que é ... o mais correto. Da mesma forma ..., com a

[Assinatura]
97



reforma tributária, está-se pretendendo migrar de uma estrutura que pune a produção para tributar o consumo.

Apesar do avanço, ... não caminhamos muito em direção a ... uma simplificação da estrutura, tanto diminuindo o número de tributos como caminhando na direção do que os sistemas tributários ... dos países que têm muito maior experiência do que a nossa adotam, que é ... eleger três bases tributárias, ... o consumo, ... a renda e a propriedade. Quase sempre, nesses sistemas, há uma repartição bastante clara entre os diferentes níveis de governo, ... cada um deles fica com uma dessas bases, e não existem, praticamente, mais impostos, a não ser os que as tributam.

Estamos caminhando nessa direção, mas a reforma tributária que está aí proposta, embora seja um avanço, ... não chega a ir além de uma mudança na base tributária, a da produção, ... no caso do IPI, para o consumo, ... um movimento na direção correta.

Um outro aspecto para o qual eu gostaria de chamar a atenção ... é que ..., a reforma tributária, por melhor que fosse, ... não seria suficiente. As outras reformas são uma parte essencial. ... ninguém faz reforma tributária por fazer. Faz-se reforma tributária porque se está pensando em algo de importância maior, em termos estratégicos, para o País e para os Estados ..., a estabilidade econômica e a retomada do crescimento. E a estabilidade econômica e a retomada do crescimento, com a reforma tributária, mas sem as outras peças, não teriam nenhuma viabilidade. Isso traz à baila, também, a questão da importância da participação ativa dos Estados, porque sem ela seria impossível falar em



retomada do crescimento e em estabilidade, duas coisas que são estritamente vinculadas. E, nesse sentido, tudo o que se falou sobre aqui sobre a reestruturação da dívida dos Estados ... tem de ser enfocado com um pensamento de longo prazo. Não adianta resolvermos esse problema por dois anos, e daqui a dois ou três anos estar reestruturando essas dívidas de novo. Para isso, seria importante que entrassem na rolagem ... todas as dívidas, com a possível exceção daquelas contraídas com organismos multilaterais de crédito, como o Banco Mundial, o BID e outros. ... tem que entrar o INSS, o FGTS, o Imposto de Renda, a dívida da área habitacional ...

Considero a rolagem um ponto extremamente importante, porque ... alguns Estados já estão ... antecipando ... movimentos na direção ... do equilíbrio da despesa. Embora, sem a reforma administrativa, seja muito limitado o que se pode conseguir. Por exemplo, na questão de pessoal, mesmo que os contratos assumissem ... o compromisso de chegar a um determinado percentual de pessoal, sem a reforma administrativa, para alguns Estados é simplesmente impossível. ... seria importante, no bojo da rolagem, que ela envolvesse a reforma patrimonial e que incluísse a atuarial, porque, ... sem essa reestruturação da parte dos inativos, alguns Estados ..., apesar de todos os protocolos assinados ..., vão estar em dificuldades muito grandes ... se a reforma previdenciária não avançar na velocidade que seria desejável.



Com relação ao Tocantins, quando começou o último Governo, o Estado tinha problema de atraso de dívidas, de salários etc., e procedeu-se ao saneamento das suas contas para permitir uma poupança com a qual ele pudesse fazer frente às diferentes contrapartidas de empréstimos que conseguisse tomar, seja de fontes nacionais, seja de estrangeiras, já que ele tem uma capacidade de endividamento ainda praticamente intocada. A estratégia, portanto, foi sanear as contas para ter capacidade de fazer face às contrapartidas e construir a infra-estrutura do Estado, que está, praticamente, toda por construir, como tudo no Tocantins, que é um Estado que está começando. Ali, tudo está por fazer.

... . Passamos de uma situação em que o pessoal consumia cerca de 70% (setenta por cento) da receita, para 43% (quarenta e três por cento); adotamos um sistema de quotas para toda a infra-estrutura de Governo, incluindo o Legislativo e o Judiciário, de forma tal que estamos com essas quotas em cerca de 8% (oito por cento), e, considerando todas as outras despesas de custeio, em cerca de 10% (dez por cento) da receita total, o que faria com que chegasse a cerca de 53% (cinquenta e três por cento). Como devemos muito pouco, o serviço da dívida ocupa mais uns 3,5% a 4% (três meio a quatro por cento), de forma que temos, de fato, uma capacidade de investimento razoável.

Não temos banco. Temos uma universidade estadual sem vinculação de nenhum tipo de receita. Hoje ela gasta cerca de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita, mas foi recentemente transformada em fundação ... e pretendemos chegar a um equilíbrio de contas nessa universidade.



Hoje cobramos contribuições mensais dos alunos ..., não cobramos ... dos alunos antigos, pois seria uma mudança da regra do jogo, mas cobramos dos que entraram no vestibular este ano ... em princípio, o sistema estará implantado dentro de quatro anos e pouquinho, porque alguns cursos duram mais de quatro anos ... As contribuições mensais ... cobrirão cerca de 30% (trinta por cento) das despesas da universidade ...; ao mesmo tempo, instituímos o sistema de bolsas para aquele que ... não tem condições de pagar essas contribuições ...

Hoje, ... o estoque da dívida representa 3,7 (três inteiros e sete décimos) meses de receita. Quando considerarmos dois empréstimos que estamos tomando junto ao EXIMBANK japonês, isso ... chegará a 5,6 (cinco inteiros e seis décimos) meses de receita. Estamos com todos os pagamentos em dia. ...

... ao contrário de outros Estados, a União nos deve cerca de R\$ 1 bilhão, ... (em conformidade com) o artigo 13, parágrafo 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ...

Isso representaria um investimento nos programas especiais de cerca de US\$ 100 milhões por ano, durante dez anos ... Temos esperança de que ... o Governo Federal ... reconheça ... essa dívida ...

Encerrada a explanação do Sr. Lívio Carvalho, a presidência dos trabalhos concedeu a palavra ao Sr. Wagner Borges, para que discorresse a respeito do que foi tratado em reunião do CONFAZ - Conselho



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Nacional de Política Fazendária, em Palmas, capital do Estado do Tocantins.

O Sr. Wagner Borges expôs o seguinte:

“.....

Do dia 20 ao dia 22 da semana passada, foi realizado, em Palmas, o seminário sobre gestão da tributação sobre o consumo nos Estados brasileiros e na União Européia.

Esse seminário teve a participação tanto do BID quanto do Programa Nacional de Fortalecimento de Áreas Fiscais. Destinou-se a ... Secretários de Fazenda, ... gestores de tributação nos Estados, ... pessoas ligadas à área de informática, ... às receitas estaduais e ... às unidades coordenadoras desse programa nacional, que é o PENAF.

O objetivo desse seminário foi promover um debate mais amplo sobre a gestão do atual sistema de tributação entre os Estados e o trânsito de mercadorias entre os postos fiscais brasileiros. Com esse objetivo foi-nos apresentado o sistema utilizado pela Comunidade Européia - o IVA -, nomeadamente a experiência portuguesa, que foi o último país a entrar na comunidade, tanto na parte histórica, estratégica e institucional desse imposto; mas ... a estratégia do funcionário foi a circulação de mercadorias.

Foi-nos apresentado o sistema de fiscalização de mercadoria em trânsito utilizado na Comunidade Européia, e, também, o que temos de mais moderno ... (no) sistema de fiscalização entre os Estados brasileiros.



Houve a participação efetiva do Estado do Paraná, do Rio Grande do Sul, de São Paulo, de Minas Gerais e da Bahia. ... foram criados alguns grupos de trabalho ...; ao final do evento, foi feita uma consolidação de todos os trabalhos apresentados e foi tirado um documento que harmoniza todas as propostas ...

... com relação aos postos fiscais de fronteira, foram destacadas algumas vantagens e algumas desvantagens do nosso atual sistema. Como vantagens foram computadas: a possibilidade de controle e conferência da movimentação real de mercadorias; a possibilidade de minimização da evasão fiscal; uma fonte efetiva de informação fiscal; a natureza preventiva da ação; e ... esses postos de fronteira funcionarem como órgãos de antecipação de receita. Como desvantagens, foram citadas, principalmente: o custo operacional, tanto para os Estados quanto para os contribuintes; e a inexistência do fator surpresa.

A partir daí ... criou-se uma expectativa de quais seriam as alternativas possíveis, dentro do atual sistema tributário brasileiro, para os Estados, quais os meios mais eficientes que teríamos de controle de trânsito de mercadoria.

... dois foram apresentados: uma rede telemática nacional integrada, ou seja, a integração via sistemas de informática de todos os Estados, à semelhança da Comunidade Européia, os quais possibilitariam uma fiscalização, a partir do momento da emissão ... (das) notas fiscais, do início do transporte até o seu destinatário, por via de sistemas informatizados. O outro ponto comum foi a possibilidade e a viabilidade do



compartilhamento de postos fiscais. Hoje, uma mercadoria que transita do Rio Grande do Sul até Belém do Pará, obrigatoriamente pára, no mínimo, umas dezoito vezes em postos fiscais, tanto na entrada quanto na saída de cada Estado por onde passa.

Como estratégia para desenvolver essas alternativas, foi apresentada ao CONFAZ, no final dos trabalhos ... uma proposta de criação de um grupo de trabalho para viabilizar ... as duas alternativas ...: a rede telemática nacional integrada e o compartilhamento dos postos fiscais, e, conseqüentemente, o desenvolvimento de um projeto piloto entre os Estados que se interessarem.

... (como) condições de implementação necessárias a essas estratégias, foram colocadas: a necessidade da adequação da tecnologia de informação, ou seja, a possibilidade de os Estados se comunicarem por meio de processamento de dados, via eletrônica, o que não ocorre hoje; a necessidade de recursos; e a adesão e o compromisso de todos os Estados para a concretização desse projeto.

VI.6 - Trabalhos do dia 24 de setembro de 1997

Os trabalhos do dia 24 de setembro marcaram o encerramento do seminário, e versaram sobre o endividamento dos Municípios, constituindo-se de explanações desenvolvidas pelos Srs. Welson Gasparini, Presidente da Associação Brasileira dos Municípios, Edson Soares,



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Presidente da Associação Mineira dos Municípios, Carlos Alberto de Oliveira, Presidente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, e Sr. Raimundo Nonato Gomes, do Tribunal de Contas da União.

a) Explicação do Sr. Welson Gasparini

Assumindo a palavra, o Sr. Welson Gasparini discorreu a respeito da situação financeira das Prefeituras Municipais. O expositor pronunciou-se nos seguintes termos:

“.....

... os Municípios brasileiros estão atravessando uma das fases mais difíceis da sua história. A administração local no Brasil vive um processo de transição como fruto da Constituição de 1988, que deu maiores atribuições aos governos locais.

Até algum tempo atrás, o Prefeito era um simples administrador de tarefas como coleta de lixo, varrição de ruas, construção de praças públicas etc.. E, de repente, houve uma autêntica revolução, ou seja, aquela bandeira, pela qual sempre se lutou, da descentralização administrativa, começou a acontecer e a se registrar de uma maneira vertiginosa. Hoje, o Prefeito está com responsabilidades de administrar, de realizar ações de governo nas áreas da educação, da saúde, do saneamento básico, da assistência social, enfim, de considerar todo e qualquer assunto que diga respeito à qualidade de vida dos moradores da cidade. Assim,



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

estes assuntos passaram a ser resultantes de ações administrativas também da administração local.

O Governo Federal e os Governos Estaduais, nestes últimos anos, sofreram sério desequilíbrio orçamentário, haja vista que quase todos os Estados brasileiros ficaram literalmente quebrados. O próprio Governo Federal, enquanto não renegociou seus débitos internacionais e tomou outras providências, também teve uma das maiores paralisias administrativas da nossa História.

E o que aconteceu nesse período? Os Prefeitos Municipais ... foram obrigados a assumir maior número de tarefas, além daquelas que constitucionalmente pertencem aos Municípios. Como fruto dessa ausência dos Governos Estaduais e do Governo Federal, os Municípios avançaram na execução de várias ações administrativas, não se falando, por exemplo, das aplicações de recursos em tarefas típicas do Estado e da União.

... as viaturas de polícia e a segurança pública são uma obrigação específica dos Governos Estaduais. No entanto, a maior parte das viaturas de polícia só circulam porque os Prefeitos fornecem o combustível e peças para os reparos necessários. Muitas escolas deixam de funcionar, se os Prefeitos não fornecem funcionários para preparar a merenda escolar, fazer a limpeza e outras tarefas; várias repartições dos Estados e ... do próprio Governo Federal acabam ficando com suas atividades paralisadas.



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Em muitos casos do Poder Judiciário, não fosse a contribuição da Prefeitura, não haveria ... papel para datilografar sentenças.

As Prefeituras ... foram assumindo esses encargos; passaram a colaborar porque, na cidade, não se pergunta de quem é a obrigação de realizar determinadas tarefas, se do Estado, da União ou da Prefeitura. Como o agente administrativo mais próximo é o Prefeito, é na Prefeitura que surgem as reivindicações; se ele não consegue apoio nos outros setores do Governo, acaba tendo de atendê-las.

Com o fechamento da LBA, praticamente todas as obras e serviços de assistência social acabaram, também, sendo encargo das Prefeituras Municipais. Juntas de alistamento militar, tiro de guerra, cartórios eleitorais, enfim, se os Prefeitos não bancassem recursos essas repartições não funcionariam. Isso acabou levando a um endividamento local muito sério.

No ano passado, no que diz respeito ao orçamento federal, cerca de R\$ 2 bilhões, que seriam transferências voluntárias do Governo, por meio das chamadas verbas do Congresso ou verbas individuais, deixaram de ir para as Prefeituras porque houve o contingenciamento dessas verbas. Isso foi outro sangradouro grave nas finanças locais. O Senado votará o Fundo de Estabilização Fiscal - FEF; poderíamos dizer que, durante anos, esse fundo também foi ... motivo de perda significativa dos recursos das Prefeituras Municipais.



... lamentamos que a equipe econômica do Governo, usando o FEF ..., busque recursos retirando-os das Prefeituras Municipais. A filosofia do FEF é arrumar recursos para cobrir o déficit da União. Mas como isso é feito? Busca-se dinheiro das Prefeituras, que já estão desequilibradas e enfrentam graves problemas. Isso ... é uma incoerência ...

Outro aspecto que gostaríamos de ressaltar é o das ... isenções federais e estaduais, que provocam graves repercussões em receitas que deveriam ser das Prefeituras Municipais. Há a chamada Lei Kandir, da qual os Governadores estão reclamando No entanto, não se fala que, desses recursos, há um percentual das Prefeituras, que perdem, também, expressiva parcela das suas receitas.

Sabemos ... que, por parte de algumas áreas de Brasília existe uma impressão errada no que diz respeito às administrações locais. Alguns técnicos de Brasília pensam que os Prefeitos gastam mal o dinheiro; desconhecem como as Prefeituras desequilibraram suas finanças. A verdade é que, além dos assuntos que já citei, poderia dizer que o desequilíbrio nos orçamentos municipais é resultante dos mesmos fatores que desequilibraram os orçamentos dos Estados e, também, o orçamento da União. Os mesmos acontecimentos acabaram interferindo, também, nas administrações locais.

O Presidente da República tem definido, a todo instante, que continuará a descentralização. A Associação Brasileira de Municípios defende, intransigentemente, a descentralização como o necessário para o chamado sucesso da administração pública. Por quê? Porque estamos



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

convictos de que tudo que é feito pela administração local, de forma descentralizada, sai mais barato, é mais rápido e melhor fiscalizado. E o Presidente Fernando Henrique Cardoso tem demonstrado, em seus pronunciamentos, que acredita nisso, já que estão sendo descentralizadas as ações de saúde, educação, saneamento básico e habitação. Descobriu-se que também a reforma agrária será mais rápida, se for feita de maneira descentralizada; já que a ação local é melhor fiscalizada, evitam-se fraudes e corrupções em todos os atos administrativos.

Infelizmente, com essa descentralização de tarefas e encargos, não está vindo a ... correspondente e necessária descentralização de recursos financeiros. ... fazemos um apelo a esta Comissão do Senado para que essa descentralização continue, mas que, na reforma tributária e nas outras medidas, permita-se que as Prefeituras tenham os recursos para enfrentar os diversos problemas de ordem financeira.

Pela manhã, representando os mais de cinco mil Municípios brasileiros, falamos com o Presidente do Senado e fizemos alguns pedidos simples, que podem melhorar, imediatamente, a situação financeira das Prefeituras. Uma das solicitações se refere a um projeto de lei complementar que tramita no Senado, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, que dá aos Municípios a compensação financeira dos recursos que o INSS arrecadou a título de aposentadorias e pensões, cujos encargos estão, agora, sendo suportados pelas Prefeituras Municipais. ... o dinheiro arrecadado pelo INSS para o sistema previdenciário do servidor que hoje



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

está se aposentando pelas Prefeituras Municipais, segundo a Constituição de 1988, deve ser devolvido a elas.

.....

... fazemos um apelo a esta Comissão no sentido de que envide esforços para que essa matéria seja aprovada ...

Outro assunto, diz respeito à negociação dos débitos da Prefeituras. O Governo Federal renegociou suas dividas com os bancos internacionais ...; os governos estaduais renegociaram seus débitos com o Governo Federal; às Prefeituras não foi dada essa oportunidade. ... o certo seria dar às Prefeituras o mesmo tratamento que está sendo dado aos Estados: a possibilidade de pagamento dos seus débitos em trinta anos. ...

Outro auxílio significativo que os Municípios poderiam receber é o parcelamento, em vinte anos, dos seus débitos com o Fundo de Garantia. Muitas Prefeituras desejam fazer operações de credito e não conseguem pela falta de certificado de regularidade, já que estão devendo para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. ...

.....



b) Explicação do Sr. Edson Soares

Encerrada a explicação do Sr. Welson Gasparini, foi concedida a palavra ao Sr. Edson Soares, que se pronunciou nos seguintes termos:

.....
... De fato, transferiram-se mais ônus do que bônus para os Municípios, e a situação, que já não era boa, ficou mais difícil. No entanto, todas essas questões que estamos aventando são paliativas. Falamos das reformas administrativa e tributária, mas não mencionamos uma reforma ampla do Estado brasileiro, à qual teremos de chegar, por ser a raiz do nosso problema.

O que ocorre com o Brasil? É um País ... continental, onde a centralização ainda é enorme ...; e a União fica com a maior parte dos recursos, o que é um contra-senso.

... Deve-se descentralizar mesmo, mas os ônus e os bônus, e deixar com a União apenas aquilo que lhe compete, como a política externa e as forças armadas; o restante deve permanecer com os Estados e Municípios. Parece-me que a União fica com 60% (sessenta por cento) dos recursos arrecadados, o que é um ... absurdo!

Ainda hoje acontece ... que ... os Prefeitos saem do Mato Grosso ou Amazonas a fim de conseguir uma "verbinha", nos Ministérios



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

da Educação e da Saúde, para construir uma escola municipal ou um posto de saúde; às vezes gastam com despesas de viagem quase o volume da verba que vêm pleitear aqui.

... O modelo atual de Estado está exaurido ... Não adianta dar apenas aspirina ao paciente, se é necessária uma medicação mais possante para curá-lo definitivamente.

.....

A Constituição de 1988 ... trouxe ganhos para os Municípios. Com o ICMS, tínhamos uma participação de 17,5% (dezessete e meio por cento) do bolo e passamos a 22,5% (vinte e dois e meio por cento); com o Fundo de Participação, de 20% (vinte por cento) passamos para 25% (vinte e cinco por cento); criou-se o IVV; 50% (cinquenta por cento) de TBI. Foram conquistas significativas.

Ao longo do tempo ..., medidas circunstanciais - algumas casuísticas - foram eliminando e reduzindo esses ganhos. Refiro-me a medidas sobre as quais os senhores já falaram, como, por exemplo, o FEF. É inadmissível, sobretudo agora, quando a economia já está estável, a questão da inflação ... já é uma responsabilidade muito mais da comunidade, e o controle da economia e do consumo é um anseio muito mais da população que ... dos políticos, ... não tem o mínimo sentido ... criar o FEF com recursos dos Municípios.



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

A ... Lei de Diretrizes e Bases e a Lei do Fundo do Magistério ... trouxeram prejuízos substanciais a curto e a médio prazos para os Municípios.

Em relação à ... assistência social e ... à municipalização da saúde, ... a União ..., para o cidadão comum ..., é um ente abstrato, não existe. Quando o hospital ... se descredencia do SUS, imediatamente a Prefeitura tem de responder por aquelas ações que o hospital pára de fazer. ... na minha cidade, na semana passada, um grande hospital ... se descredenciou do SUS e, imediatamente, todas as ações básicas, ambulatoriais e especializadas, como ortopedia, passaram ... à responsabilidade da Prefeitura, que está sem recursos ... Mas o cidadão que está na porta do ambulatório não conhece nem ... o Governo do Estado nem ... a União. ...

A Lei Kandir é algo indefensável. Não tem sentido, no momento em que, cada vez mais, se fala em racionalização administrativa, em municipalização das ações básicas, das políticas públicas sociais básicas, começar a tirar recursos de Municípios que já têm problemas gravíssimos ...

O importante é que os Governos Municipais, hoje, têm responsabilidades e tarefas imensas no dia-a-dia e é inconcebível que se faça, ao longo do tempo, de maneira casuística, circunstancial e ... até



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

irresponsável para com a Federação, esses enxugamentos de recursos com relação aos Municípios, de forma tão veloz como têm sido feitos.

.....

Enquanto não se reforma o Estado ..., em uma Unidade Federativa como a nossa, em que o Município passou a ter, a partir de 1988, quase todas as responsabilidades em nível de política pública, não se pode permitir, no arcabouço jurídico, que o Governo, por meio de medidas provisórias ou por ... pressão no Congresso, comece a tirar recursos dos Municípios.

... até para facilitar o processo de reforma do Estado, é necessário ... fazer uma boa reforma administrativa. Que taxem com justiça quem deve pagar imposto, que se faça justiça, por exemplo, com as grandes fortunas. O ... projeto para taxação das grandes fortunas .. está parado no Congresso Nacional, e ele tem de ser visto bem de frente.

Há que se fazer uma reforma tributária que, primeiro, corrija as injustiças que têm ocorrido em relação às cobranças, quem paga ou não imposto; segundo, há que se fazer uma distribuição justa.

Em relação à reforma tributária ..., não podemos ficar discutindo paliativos como a Lei Kandir, o FEF, as consequências da municipalização do SUS e da assistência social, fundo de valorização e LDB. Essas são questões paliativas, mas têm de ser enfrentadas, hoje, por nós, porque no dia-a-dia, temos a folha de pagamento, os hospitais; temos

104



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

de pagar AIHs, com a questão de ser plena ou semiplena; temos de responder pelas políticas públicas dos Municípios. E, enquanto não vêm as grandes reformas, as menores têm de ser discutidas.

*Somos a favor de que se reveja o critério de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios. Minas Gerais tem 853 (oitocentos e cinquenta e três Municípios e ... 759 (setecentos e cinquenta e nove) vivem quase que exclusivamente do Fundo, ... Municípios com mais de 80% (oitenta por cento) das suas receitas provenientes do Fundo ... E, em Minas Gerais, há grandes concentrações industriais, cidades de alta renda **per capita**, trinta, quarenta vezes uma em relação a outra - a minha cidade, por exemplo, tem uma renda ... de R\$ 10 por habitante/mês e Betim tem R\$ 270, R\$ 280, ... Enquanto isso, Betim está cercado por um cinturão de pobreza, de miséria absoluta. Milhares e milhares de mineiros foram para lá, nos últimos cinco anos, atrás do Eldorado, do emprego, do trabalho. Ou seja, essa concentração violenta de renda tem trazido, também, concentração de pobreza imensa, não tem corrigido as injustiças sociais nem permitido melhor qualidade de vida. Então, é injusto o sistema de hoje. ... o que temos de fazer é essa reforma tributária que ajude o País a corrigir essas distorções regionais: ... (fixar) com mais justiça os impostos; redistribuir esses impostos para os Municípios, os Estados e a União de forma ... mais equânime, mais razoável; e ... (alterar) a distribuição do Fundo de Participação, levando em conta critérios como população e ... receita tributária.*

000105

108



... a reforma tributária é um passo importante na mudança do Estado. Se o Congresso tiver coragem de enfrentá-la, como a Nação reclama, ela será um passo fantástico para reformarmos esse Estado. ... Se o Governo e o Congresso Nacional enfrentarem com coragem as grandes pressões ... vamos dar um grande salto ... na busca da reforma do Estado, que promova a justiça.

c) Explicação do Sr. Carlos Alberto de Oliveira

Encerrada a explicação do Sr. Edson Soares, foi concedida a palavra ao Sr. Carlos Alberto de Oliveira, cujo pronunciamento se fez nos seguintes termos:

O IBAM havia preparado, algumas semanas atrás, para publicação em nossa Revista de Administração Municipal ..., um artigo sobre as dificuldades enfrentadas pelos Prefeitos dos pequenos Municípios. ... Falamos de pequenos Municípios, com até dez mil habitantes, que representam mais da metade dos Municípios brasileiros e somam, aproximadamente, 2.800 (dois mil e oitocentos) Municípios, que são, além de mais pobres, mais dependentes do governo central, pois dependem de

[Assinatura]
106



receitas transferidas, especialmente pelo Governo Federal e pelo Governo Estadual.

A avaliação das dificuldades ... começa falando do problema da simetria, que é um problema clássico no Brasil. É claro que a Constituição, quando estabelece o papel dos Municípios, não os distingue entre grandes e pequenos, e nem poderia. Nossa Constituição, na verdade, já é exageradamente detalhada, não precisa ser mais. Mas, na prática, é importante que o administrador público tenha consciência de que não pode resolver os problemas, da mesma forma, para Municípios grandes e pequenos, nem para Municípios pequenos de regiões diferentes do País, pois as regiões são bastante heterogêneas.

... discutimos ... a questão dos encargos municipais. ... são mantidos pelos Municípios, além do serviço postal: unidade do recadastramento; unidade de cadastramento do INCRA; Junta de Alistamento Militar; agência do IBGE; Serviço de Fomento Agropecuário; agências bancárias; se for sede de Comarca, o fórum, que normalmente é mantido pelo Município; a cadeia pública; o posto policial; viaturas para apoio a essas atividades; e imóveis, móveis, manutenção de veículos e equipamentos para garantir o funcionamento de qualquer repartição federal. Isso nos Municípios pequenos.

Não falei do serviço postal porque, hoje em dia, mesmo com a tendência moderna de franqueamento de serviços postais, a ECT não quer se instalar onde não lhe seja econômico. É um processo de franquias, é um processo de terceirização. Os Municípios pequenos não tem nenhuma



escala que justifique um processo ... de terceirização. E nesse, a própria ECT também não tem interesse. Então, os serviços acabam sendo prestados ou pela Prefeitura ou por ninguém. E seu peso relativo, para os Municípios pequenos, é muito maior do que para os Municípios grandes.

... a avaliação fala ... sobre os recursos financeiros disponíveis e ressalta que o FPM é a principal fonte de receita para 74% (setenta e quatro por cento) dos Municípios de pequeno porte.

... As dívidas dos Municípios com a União têm, na verdade, dois grandes inconvenientes. O primeiro é a dívida em si. O segundo é que, a partir da dívida ou por causa dela, os Municípios passam a integrar um cadastro ... de inadimplentes ..., e passam a não poder receber vários outros recursos de origem federal.

Grande parte dos Municípios pequenos que têm, hoje, dívida com o INSS, integram o cadastro e, por isso, não podem receber recursos. Os Estados resolveram o problema num processo de renegociação da dívida. Ou seja, renegociam a dívida, passam a não integrar mais o cadastro e, portanto, podem receber recursos. Os Municípios ... precisariam de algum mecanismo que permitisse a retirada do seu nome do cadastro, que, na verdade, é uma lista negra.



... a questão específica do INSS depende de uma medida provisória que é reeditada a cada mês ..., totalmente independente, no momento, de uma ação legislativa complexa e muito mais de uma influência que os Senadores podem ter junto ao Executivo, para se corrigir. Isso provocaria, de imediato, ... a retirada de grande parte dos Municípios do cadastro de inadimplentes ..., o que permitiria ... o acesso dos Municípios a uma série de outros programas federais.

Fizemos uma estimativa em que, nas transferências do FPM, os Municípios pequenos estão sendo prejudicados entre 20% (vinte por cento) e 26% (vinte e seis por cento) ... Se pudéssemos melhorar alguma coisa ... seria bom, até mesmo para corrigir esse problema ... do empobrecimento do Município pequeno e conseqüente migração para os Municípios maiores, e o agravamento dos problemas dos Municípios maiores. É esse problema do desenvolvimento urbano acelerado que estamos vivendo hoje ...

..... "

d) Explicação do Sr. Raimundo Nonato Gomes

Terminada a explicação do Sr. Carlos Alberto de Oliveira, foi concedida a palavra ao Sr. Raimundo Nonato Gomes, que se expressou nos seguintes termos:

"... o pronunciamento dos técnicos do Tribunal se restringe a aspectos puramente técnicos, sem nenhuma conotação política ... Dentro

[Assinatura]
109



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

do contexto do posicionamento do Tribunal de Contas, relativamente à prestação de contas do Presidente da República, os Ministros Relatores do Tribunal, por conta do Regimento Interno da Corte, têm a liberdade de, além da análise que se faz da prestação de contas, consubstanciada nos balanços gerais da União, tomarem posicionamentos relativamente a temas econômicos e temas de relevância nacional. Nestes últimos exercícios, um dos temas de posicionamento do Tribunal, pelos Relatores, é o endividamento estadual e municipal.

O relatório do Tribunal ..., desde 1993, vem enfocando a questão do ... endividamento (dos) Estados e Municípios ... nossa posição, aqui, restringir-se-á ao endividamento estadual, considerando que a análise que o Tribunal de Contas elabora, quando da prestação de contas, procura destacar a rolagem que é feita, particularmente de dívida mobiliária.

Hoje, temos uma minoria de Municípios com capacidade de emissão de ... títulos. Os Estados ... vêm emitindo papéis e fazendo face às despesas ... Esse endividamento tornou-se, também, ... um tema de preocupação do Tribunal de Contas ..., por conta de o Banco Central, ... como uma autarquia federal e dentro do contexto de política econômica, compor a dívida mobiliária federal.

... em julho de 1997, o volume de papéis emitidos pelo Banco Central para a rolagem da dívida mobiliária federal chegou a R\$ 38,4 bilhões. No montante, a dívida mobiliária está perto de R\$ 58 bilhões, ou seja, a rolagem da dívida mobiliária de Estados e Municípios,



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

considerando aí ... um pequeno grupo de Municípios, notadamente o Município do Rio de Janeiro e o ... de São Paulo, que são os maiores detentores da dívida mobiliária relativa aos Municípios, chegava a 66% (sessenta e seis por cento) da dívida mobiliária.

Essa rolagem, no acompanhamento que o Tribunal de Contas fazia junto ao Banco Central, era por conta da perda de credibilidade dos papéis dos Estados e Municípios no mercado A dívida estava num patamar quase de insolvência, e essa rolagem teria que ser feita. O banco Central intervinha junto aos bancos estaduais, inclusive para não haver o encerramento das suas atividades.

Dada essa perda de credibilidade dos títulos estaduais e ... a magnitude do endividamento dos Estados, o Governo Federal, ... (pela) Medida Provisória nº 1.560, propôs a assunção da dívida de Estados e Municípios Tratava-se de uma dívida previamente levantada pelo Tesouro Nacional, que a refinanciaria com prazos que variam entre quinze e trinta anos, para efetivamente dar um afrouxamento nas finanças dos Estados e estes poderem levar a bom termo suas ações.

Esse pacto federativo, baseado na Medida Provisória nº 1.560, fechou-se, agora, com a promulgação da Lei nº 9.496. Essa lei ... dá os critérios, ... (as) condições prévias que os Estados devem atender para que sejam refinanciadas suas dívidas. Restringe, também, essa dívida; não seria toda ela.



... falaremos, a seguir, da competência do Tribunal perante esse refinanciamento da dívida estadual pela União. Seria de fundamental importância ... o acompanhamento, pelo Tribunal, das cláusulas contratuais estabelecidas entre a União e os Estados, da possibilidade do cumprimento dessas cláusulas, e se o descumprimento delas traria algum prejuízo ao Erário Federal, tendo em vista que a competência e jurisdição do Tribunal restringe-se à área federal.

... os Ministros Relatores, quando da prestação de contas do Presidente da República, poderiam verificar os reflexos do endividamento. Uma vez que esse refinanciamento será feito por colocação de ... Letras Financeiras do Tesouro ..., deveria ser analisado o impacto dessa colocação, a própria recepção, no mercado, desse volume de papéis, os encargos provenientes da colocação de papéis e o custo que, efetivamente, a União terá. Note-se que há um subsídio embutido na proposta da lei: o custo, para os Estados e Municípios, seria a taxa IGP-DI mais 6% (seis por cento), enquanto, hoje, os papéis do Tesouro Nacional são colocados no mercado à taxa SELIC mais alguma coisa. Nós até levantamos um exemplo das contas do Governo, referente ao custo de colocação de papéis em relação ao FAT: em 1996, a diferença entre a taxa over SELIC e o IGP-DI mais 6% (seis por cento), em termos reais, foi quase 17% (dezessete por cento) acima. O subsídio realmente acarretaria esse custo para o Tesouro Nacional.

O subsídio não teria essa relevância que se apresenta de início, se fosse levado em conta que os Estados, para negociarem e

[Assinatura]
102



assinarem os contratos, têm condições preestabelecidas de cumprimento, tais como ajuste de suas receitas, privatização, comprometimento de receita líquida real para amortização desse refinanciamento. Haveria, de certa forma, uma camisa de força para os Estados, depois de assinados os contratos com o Tesouro, de forma que eles não poderiam mais se eximir dessas obrigações e compromissos.

Nesse sentido existe, até o momento, uma certa relutância de vários Governadores em assinar esses contratos ..., pois dever-se-ia ter uma renda comprometida e garantias deveriam ser prestadas - inclusive o Fundo de Participação dos Estados deve ser utilizado na amortização ou no pagamento, senão terá suas transferências canceladas pela União.

.....

Outro ponto (em) que o Tribunal poderia vir a atuar, no que diz respeito à assinatura dos contratos ..., seria com relação à receita que proveria das amortizações, dos pagamentos do refinanciamento.

.....

Numa perspectiva mais aprofundada, há a necessidade de se estudar, por intermédio de um trabalho auditorial, os reflexos dessa dívida mobiliária federal, por conta da assunção da dívida de Estados, na própria solvência da União. A imprensa especializada e os técnicos da área colocam que, realmente, os Estados e Municípios estão em estado de insolvência e que a capacidade de geração de receita de Estados e



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Municípios é a mínima possível. Mas a União, quando começa a trazer para si essas dívidas ..., apesar de ter ... uma credibilidade maior para emitir papéis ..., também já estaria ... com problemas de solvência.

.....

... o que realmente poderia, de certa forma, colaborar no saneamento das finanças públicas é o que está por trás, como pano de fundo ... dessa renegociação da dívida dos Estados, ... o ajuste fiscal. ... a Administração Pública tem que, realmente, se ajustar. Não se pode gastar o que não se tem. Alguém vai financiar, e esse financiamento tem que ser pago em algum momento.

.....

O que nos causa espécie ... são as dificuldades (por) que os Municípios brasileiros hoje passam ...; os Municípios e os Estados reclamam de recursos e, somente em 1º de janeiro deste ano, foram instalados mais de 500 (quinhentos) Municípios. Cria-se Município como se fosse algo fácil de ser feito, Municípios com seis ou sete mil habitantes, e que, efetivamente, não tem autonomia financeira, não tem recursos e ficam à mercê de fundos.

.....

... Parece-me que o Maranhão foi um dos Estados que mais criaram Municípios, e alguns batem à porta do Governo Federal atrás de recursos. É preocupante a criação de Municípios, sendo que a receita ... é ... (uma) só. ...



... a questão não seria a criação de Municípios ..., pois, efetivamente, não se resolve a questão por aí.

... entendemos que o refinanciamento da dívida dos Estados pela União não será, na verdade, a panacéia desses problemas, particularmente do endividamento. Uma reforma tributária séria deve ser feita. ... A reforma tributária não basta ... É preciso um ajuste fiscal entre Estados, Municípios e o ... Governo Federal.

VI.7 - Encerramento

Encerrando o seminário, o Presidente da Comissão Especial, Senador Carlos Patrocínio formulou as seguintes ponderações:

"Agradeço a participação de todos ... A Comissão já está devidamente credenciada, pelas palestras ilustres que aqui tivemos, para elaborar um excelente relatório ..."

Trata-se de uma questão muito importante e muito preocupante. No decorrer de nossos trabalhos, pudemos observar que, no País, tudo está sendo feito emergencialmente. Conforme exposto pelo Sr. Raimundo Nonato, é bem provável que a dívida do Governo já chegue a R\$ 300 bilhões. Recentemente, apoiamos um crédito especial para o

[Assinatura]
115



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

PROAR - Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e dos Municípios. Ainda não se realizou a renegociação das dívidas municipais, o que foi até bom. São poucos os Municípios em que houve a renegociação ... Além ... de São Paulo e do Rio de Janeiro, a maioria dos Municípios ainda não fez a rolagem de suas dívidas. Isso foi até bom porque, dependendo do ... posicionamento do Senado Federal e do Congresso Nacional, poderemos fazer muitas modificações.

Praticamente todos os expositores condicionaram o ajuste fiscal à reforma tributária, à reforma administrativa e à reforma previdenciária, cujos bons resultados só poderão ser percebidos a longo prazo.

Tenho dito que o Governo Federal não implementou a reforma tributária porque tem receio de perder receita. Mas, agora, parece que há um novo alento: estão tentando criar o IVA e outros impostos para substituir a carga tributária pesada que acaba por penalizar toda a economia nacional.

Os Municípios, principalmente aqueles que representam Estados periféricos da Federação brasileira, não estão conseguindo realizar sequer um investimento. Estão sendo atropelados por essa imensa dívida, uma herança maldita recebida de outros Prefeitos que, por sua vez, receberam de outros. Historicamente, nunca, ou quase nunca, se pagou Previdência, FGTS. Os Prefeitos atuais herdaram tudo isso.



A rolagem da dívida dos Estados, conforme esclarecido, é uma solução paliativa. ... Não vão ser negociadas a dívida das estatais, a dívida com o FGTS. Se foi negociada a dívida com o INSS, deve ter sido em duzentos e quarenta vezes, ou seja, vinte anos. Notamos que um número significativo de Prefeituras não está conseguindo pagar, sequer, o INSS.

Esta Comissão tem todas as condições de mostrar ao Senado Federal, ao Congresso Nacional e, principalmente, ao Governo Federal, a real situação de endividamento de Estados e Municípios, e de apresentar uma maneira plausível de contornar essa situação.

Concordo que é preciso uma reformulação do papel do Estado. Isso é o mais importante. Do contrário, vamos continuar empurrando a sujeira para debaixo do tapete.

Muito obrigado a todos."

VII - CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Foi excelente a estratégia adotada para a condução dos trabalhos desta Comissão. A série de palestras, que teve início, em 10 de dezembro de 1996, com a exposição do Sr. Pedro Parente, Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, a respeito do tema "*Endividamento dos Estados e Municípios*", e culminou com a realização do seminário sobre o mesmo tema, nos dias 27 e 28 de maio e 24 de setembro de 1997,



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

proporcionou à Comissão e, em especial, ao Senado Federal e a todo o Congresso Nacional, um extraordinário repositório de informações a respeito da situação atual das finanças dos Estados e dos Municípios, que deverá, obrigatoriamente, orientar as atuais discussões a respeito da renegociação da dívida e do ajuste fiscal dos Estados e dos Municípios, assim como das reformas previdenciária, administrativa e tributária, em andamento no Legislativo Federal.

O conhecimento do conteúdo do presente relatório, contribuirá, decisivamente, para alargar o nível de informações com que o parlamentar se apresentará no restante do debate a ser travado nas duas Casas Legislativas, em separado, e no Congresso como um todo, sobre aqueles temas.

A Comissão agradece, em especial, pela qualidade de sua explanação e pela valiosa contribuição prestada a nossos trabalhos, a participação dos seguintes expositores, pela ordem de apresentação:

Sr. Pedro Parente, Secretário Executivo do Ministério da Fazenda;

Sr. Paulo de Tarso de Souza, Secretário da Fazenda do Estado do Piauí;

Sr. Paulo Sérgio Galotti Paraíso, Secretário da Fazenda do Estado de Santa Catarina;

000118

118



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Sr. Edgar Monteiro da Rocha, Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro;

Sr. Cézar Augusto Busatto, Secretário da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul;

Sr. Yoshiaki Nakano, Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo;

Sr. José Soares Nuto, Secretário da Fazenda do Estado da Paraíba;

Sr. Nivaldo Alves de Oliveira, Superintendente do Tesouro do Estado do Maranhão;

Sr. Miguel Salomão, Secretário da Fazenda do Estado do Paraná;

Sr. Lívio Carvalho, Secretário de Planejamento do Estado do Tocantins;

Sr. Wagner Borges, representante do Estado do Tocantins;

Sr. Welson Gasparini, Presidente da Associação Brasileira dos Municípios;

000119

[Assinatura]
119



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Sr. Edson Soares, Presidente da Associação Mineira dos Municípios;

e Sr. Carlos Alberto de Oliveira, Presidente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM.

Agradece, ainda, a Comissão, o apoio decisivo dos Senadores Esperidião Amin e Vilson Kleinübing, que, com suas explanações referentes ao tema "*Implicações da CPI dos Precatórios*", ofereceram aos participantes esclarecedoras inferências extraídas do relatório final das atividades da "CPI dos Títulos Públicos".

Cumpre-me, ainda, destacar a excelência da mensagem transmitida pelo Senador Geraldo Melo, Vice-presidente do Senado Federal, representando o Presidente do Senado, Senador Antônio Carlos Magalhães, na abertura do seminário sobre o endividamento dos Estados e Municípios, cujo pronunciamento em muito contribuiu para que se integrasse o ânimo dos participantes em torno dos objetivos do seminário.

Ressalto, também, a correta atuação do Senador Carlos Patrocínio na condução das atividades da Comissão, e, em especial, o brilho de suas reflexões, por ocasião do encerramento dos trabalhos.

Concluo o presente relatório, formulando as seguintes recomendações que, espero, venham nortear as deliberações do Congresso Nacional, como um todo, e de cada uma de suas Casas Legislativas, em

120



particular, no tocante à renegociação da dívida e ao ajuste fiscal dos Estados e Municípios:

1. priorizar a conclusão dos procedimentos de deliberação e votação das reformas previdenciária, administrativa e tributária, como forma de proporcionar, no prazo mais curto possível, condições para que Estados e Municípios possam solucionar as questões básicas que emperram o ajustamento de suas contas, e os impedem de chegar ao necessário equilíbrio orçamentário;

2. alterar a Constituição Federal no que se refere às normas reguladoras da incidência do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços e a distribuição de sua receita entre os Estados, de modo a consagrar o "*princípio do destino*" como o efetivo orientador da aplicação do imposto à circulação de mercadorias e serviços entre aquelas Unidades da Federação, em substituição ao "*princípio da origem*".

3. adotar imediatas providências, incluída a atuação do Senado Federal junto a órgãos do Poder Executivo Federal, no sentido de se reduzir a, no máximo, 11% (onze por cento), o nível de comprometimento da receita líquida real de Estados e Municípios com o pagamento de sua dívida total, mobiliária e contratual;

4. priorizar a deliberação e votação dos projetos de lei e de resolução do Senado Federal a que se refere o item IV do presente relatório;

000121

[Assinatura]
121



5. adotar as providências necessárias para o aperfeiçoamento do conceito de receita líquida real, constante do § 1º do art. 4º da Resolução nº 69, de 1995, do Senado Federal, cuja redação passaria a ser a seguinte:

"Art. 4º

§ 1º *Entende-se como Receita Líquida Real, para os fins desta Resolução, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital, os repasses à educação a que se refere o art. 69, caput e § 5º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios por participações constitucionais e legais."*

Sala das Comissões Especiais, em 27 de novembro de 1997

, Presidente

Sen. GERALDO MELO

Sen. CARLOS BEZERRA

Sen. GILBERTO MIRANDA

Sen. EDISON LOBÃO

Sen. FREITAS NETO

Sen. CARLOS PATROCÍNIO

, Relator