

Obs: de acordo com o art. 73, § 2º, do Regimento Interno do Senado Federal, o referido relatório será submetido, ainda, à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos para a decisão final.

RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO TEMPORÁRIA DA DÍVIDA PÚBLICA

(Instituída mediante Requerimento nº 15-CAE/2003, de autoria do Senador Ney Suassuna)

Presidente SENADOR CÉSAR BORGES

Relator SENADOR NEY SUASSUNA

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

Presidente SENADOR RAMEZ TEBET

Senado Federal – novembro de 2003

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	2
II – RESUMO DA PESQUISA JUNTO AOS ESTADOS	3
III – SUMÁRIO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E OUTROS ASSUNTOS TRATADOS NAS REUNIÕES	40
IV – AVALIAÇÃO E CONCLUSÕES	120
V – ANEXOS	134

I - INTRODUÇÃO

Mediante proposta do Senador Ney Suassuna, conforme Requerimento nº 15-CAE/2003, a Comissão de Assuntos Econômicos decidiu constituir a Subcomissão Temporária da Dívida Pública para, no prazo de 90 dias, examinar a questão do endividamento dos Estados e Municípios.

Como se sabe, os Estados e Municípios vêm enfrentando uma série de dificuldades econômico-financeiras, acumuladas ao longo dos últimos anos, mormente em função das elevadas taxas de juros, da estagnação econômica do País em geral e, em particular, da perda relativa na partilha dos tributos.

Com efeito, não obstante a renegociação de parte das dívidas pela União e o esforço que tem sido empreendido, no âmbito do Ajuste Fiscal e no ajustamento que se espera na execução da Lei de Responsabilidade Fiscal, os fatores acima identificados têm, de fato, comprometido a capacidade de investimentos sociais e em infra-estrutura na esfera estadual e municipal. Como uma expressão do mosaico que caracteriza a economia brasileira, algumas unidades chegam a comprometer de 15 a 20% das suas receitas líquidas com o serviço de dívidas. Outras unidades da Federação têm tido sérios problemas até mesmo com a manutenção da máquina administrativa, conforme é do conhecimento público a dificuldade em efetuar pagamentos correntes de salários dos servidores.

Há, portanto, questões seríssimas a serem examinadas, pois a fragilidade financeira em que se encontram as unidades da Federação põem xeque o pacto federativo, seja na dimensão da partilha dos recursos, seja na dimensão do agravamento dos desequilíbrios econômicos regionais. Não se trata apenas de equacionamentos de curto prazo que visem aliviar crises conjunturais. Desse modo, os problemas relativos à dívida pública estadual e municipal devem ser diagnosticados e debatidos entre todos os segmentos envolvidos direta e indiretamente, objetivando-se a busca de soluções duradouras e fundadas em relações de equilíbrio entre União, Estados e Municípios.

Nesse sentido, uma vez constituída a Subcomissão, os seus membros elegeram, em 14 de agosto de 2003, o Senador César Borges, para a Presidência, e o Senador Ney Suassuna, para a Relatoria. Na reunião seguinte, de 20 de agosto de 2003, é aprovado o Plano de Trabalho elaborado pelo Relator, que contempla audiências públicas mediante convites para explanação sobre o tema aos Governadores Eduardo Braga, Rosinha Garotinho, Aécio Neves e Germano Rigotto, do Estado do Amazonas, do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, respectivamente, bem como do Secretário do Tesouro Nacional e dos Ministros da Fazenda e do Planejamento. Além disso, providências administrativas visando o exame de dados e informações que vierem dos Governos estaduais, mediante enquête a ser formulada, e visita à Secretaria do Tesouro Nacional, para a obtenção de informações adicionais.

Neste Relatório, apresentamos, no capítulo II, o sumário da enquête formulada aos Governos estaduais, contendo a descrição e principais resultados. No capítulo III sumarizamos o conteúdo das audiências públicas e dos demais assuntos tratados nas reuniões da Subcomissão. O capítulo seguinte contém a avaliação da questão da dívida pública estadual e municipal, bem como as conclusões desta Relatoria, destacando-se as propostas e recomendações para o encaminhamento de soluções.

II – RESUMO DA PESQUISA JUNTO AOS ESTADOS

I – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

No presente capítulo são analisadas as respostas à consulta sobre dívida pública, encaminhada aos Governadores de Estado, objetivando fundamentar a atuação dos membros da Subcomissão da Dívida Pública da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. O presente trabalho conta com as respostas dos seguintes dez Estados: Goiás (GO), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), Rondônia (RO) e Santa Catarina (SC) – o que representa uma boa amostra do quadro nacional, no que diz respeito ao endividamento dos Estados.

O instrumento de consulta compõe-se de sete questões relativas ao endividamento estadual e ao comprometimento da receita corrente líquida

estadual com os encargos da dívida. Três das questões formuladas apresentam-se subdivididas em perguntas: a Questão nº 1 contém três perguntas, 'a', 'b' e 'c'; a Questão nº 2 contém sete perguntas, relacionadas de 'a' a 'g'; e a Questão nº 4 contém duas perguntas, 'a' e 'b'. Adotou-se, para o desenvolvimento do estudo, o procedimento de transcrever uma pergunta de cada vez, seguindo-se-lhe as respostas dos Estados e um comentário de responsabilidade do consultor. O procedimento se aplica, da mesma forma, às questões subdivididas e às demais.

Os itens II a VIII, a seguir, examinam, respectivamente, as questões de nºs 1 a 7. O item IX formula as considerações finais ao presente trabalho.

II – QUESTÃO 1

A questão constitui-se de uma assertiva básica complementada por três perguntas. À luz do procedimento adotado (ver item I), transcreve-se, de início, a assertiva, relacionando-se, posteriormente, as perguntas, uma de cada vez, imediatamente seguidas pelas respectivas respostas e comentário. É a seguinte a assertiva básica da questão: *A gestão da dívida pública e o relacionamento entre os Poderes no que se refere ao endividamento vêm requerendo crescente capacitação técnica. Com relação a esse tema:*

II.1 - Pergunta 'a' da Questão 1

a) Esse Estado tem uma política definida para gestão de sua dívida? Que instrumentos são utilizados nessa gestão?

Respostas à pergunta 'a' da Questão 1

Goiás: O Estado possui uma política definida neste aspecto, tendo inclusive criado a Gerência Executiva do Endividamento com esta finalidade junto à estrutura da Secretaria da Fazenda. Um dos instrumentos utilizados é o do monitoramento diário e sistêmico das obrigações pactuadas pelo Estado com seus respectivos credores.

Mato Grosso: O Governo do Estado definiu como política para a gestão da dívida pública consolidada o pagamento do limite mínimo da Lei nº 8.727/93 (11% da Receita Líquida Real – RLR) e o limite mínimo da Lei nº 9.496/97 (15% da RLR); com relação às demais dívidas, o valor integral conforme estabelecido nos contratos, bem como adotou a sistemática de gerenciamento para o cumprimento dos prazos, visando garantir a

trajetória da relação dívida consolidada frente a receita líquida real (Dívida/RLR) e dívida consolidada líquida frente à receita corrente líquida.

Mato Grosso do Sul: O Estado possui política bem definida para a gestão da dívida pública, com as seguintes diretrizes: – otimização do fluxo de caixa, efetuando amortizações parciais antecipadas de dívidas que são dedutíveis dos limites estabelecidos nas Leis Federais nº 8.727/93 e nº 9.496/97; – priorização do pagamento da dívida em relação a outras despesas para que o Estado não sofra bloqueio de contas por parte da União; – amortizações extraordinárias sempre que possível, de forma a reduzir o estoque.

Os instrumentos utilizados são: – planilhas eletrônicas (analítica e gerencial) desenvolvidas no setor responsável pelo acompanhamento e controle da dívida, subordinado à Secretaria de Receita e Controle; – desenvolvimento de um sistema de gestão otimizada de dívida pública, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, em parceria com a iniciativa privada; – investimentos na capacitação de servidores do Estado (pós-graduação) com ênfase na gestão de atividades do Estado.

Paraíba: Com as renegociações dos débitos com a União, iniciadas em 1991, o Estado da Paraíba tem priorizado a administração de sua dívida, adotando uma gestão responsável pautada no seu controle sistemático e adimplência dos compromissos assumidos, acompanhando as diretrizes nacionais, visando melhorar o perfil do endividamento, evitando o estrangulamento das finanças, com a sobrecarga de compromissos financeiros.

Para tanto, tem procurado tornar os instrumentos de controle mais eficientes e eficazes, com a implantação de um novo sistema informatizado da dívida pública e capacitação de seu corpo técnico. Possui a Secretaria de Finanças, no âmbito da Diretoria de Administração Financeira, de uma Coordenadoria especializada na gestão, acompanhamento e no controle da Dívida do Estado.

Pernambuco: O Governo do Estado dispõe de um arsenal muito restrito de instrumentos para gestão de sua dívida. Isto porque este agregado é afetado sobretudo pela política macroeconômica implementada pelo Governo Federal, particularmente no que diz respeito ao nível de taxas de juros e de câmbio. A concentração da oferta de crédito em poucas instituições e a forma

delas operarem, através de linhas com cláusulas de financiamento predeterminadas, limitam consideravelmente o poder de barganha da administração estadual quando da negociação de novos empréstimos. O governo do Estado tem utilizado, como principais instrumentos de gestão da dívida pública, o Programa de Ajuste Fiscal, firmado com a União, e o Plano Plurianual, perseguindo duas diretrizes básicas: um patamar de endividamento compatível com o equilíbrio fiscal e a limitação de novos empréstimos a projetos que, capazes de alterar a estrutura socioeconômica local, ampliem a base produtiva sobre a qual incide a arrecadação tributária.

Piauí: Atualmente a gestão da dívida pública contempla o controle e acompanhamento de todos os empréstimos contratados por órgãos e entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado, junto aos financiadores internos e externos, inclusive os contratos renegociados com a União ao amparo de Leis Federais nº 7.976/89, nº 8.727/93 e nº 9.496/97. Hoje, são utilizados alguns mecanismos de gerenciamento dessas dívidas através de planilhas do excel, gerando relatórios de previsão dos pagamentos mensal e anual, controle de estoque, apuração da receita líquida real, demonstrativo da relação Dívida Financeira/RLR, cronograma de desembolso com o serviço da dívida, cronograma de liberações das operações de crédito e execução, resumo dos pagamentos do mês, e os relatórios do programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 e outros.

Rio de Janeiro: O Estado, seguindo os preceitos do conjunto das Leis Orçamentárias, equaciona a gestão dos pagamentos das dívidas contraídas considerando, ainda, determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Rio Grande do Norte: A gestão da dívida do Estado baseia-se na política de contratação de operações de crédito imprescindíveis aos investimentos ditados pelos problemas/reivindicações da população e das necessidades de modernização e adequação do setor público para a consecução dos seus objetivos. Através do orçamento participativo são identificadas as demandas e problemas das áreas social e de infra-estrutura e, ainda, consideradas as necessidades de investimentos voltados para o aproveitamento das vocações natas do Estado.

Rondônia: O Estado não tem uma política definida (ou regulamentada) de gestão da dívida pública, mas há elementos já consagrados nas práticas adotadas pela administração, notadamente a partir de 2003, indicando objetivos implícitos dessa política, entre os quais podemos destacar: I) assegurar prioritariamente os recursos orçamentários e financeiros necessários ao pagamento do serviço da dívida dentro dos prazos contratuais; II). alavancar superávits primários suficientes ao adimplemento do serviço da

dívida; III) honrar os compromissos financeiros para assegurar a manutenção da credibilidade junto à União; IV) prevenir uma concentração excessiva de amortizações num determinado período; V) aprimorar a equipe responsável pelas atividades operacionais de controle da dívida.

Santa Catarina: Não há como exercer uma gestão ativa. As condições são tão gravosas que o simples adimplemento das obrigações, mês a mês, é motivo de comemoração. Apenas a dívida externa é possível, através de *hedge* cambial, exercer uma gestão ativa. Para acompanhamento e auditoria dos contratos, está em desenvolvimento um amplo sistema de gerenciamento informatizado.

Comentários às respostas à pergunta ‘a’ da Questão 1

Sete Estados (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte), declaram dispor de uma política definida para gestão de sua dívida. O Estado de Pernambuco também se mostra preocupado com a gestão de sua dívida, mas alega dispor de poucos instrumentos para esse fim. Rondônia diz que não dispõe de política definida (no sentido de regulamentada), mas elementos consagrados nas práticas adotadas pela administração indicam objetivos implícitos dessa política. Santa Catarina declara não ter condições de exercer uma gestão ativa, devido a condições tão gravosas que o simples adimplemento é motivo de comemoração; consegue, porém, alguma gestão quanto à dívida externa, com o emprego do *hedge* cambial.

Os instrumentos de gestão mais usados são:

1) controle do fluxo de caixa para prevenir os pagamentos da dívida nos devidos prazos (este instrumento consta, de forma explícita ou implícita, das respostas de todos os Estados);

2) capacitação de servidores (Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rondônia);

3) utilização de sistema informatizado do controle da dívida pública (Paraíba, Piauí).

Também foram citados instrumentos relativos ao Programa de Ajuste Fiscal e Plano Plurianual (Pernambuco) e ao orçamento participativo (Rio Grande do Norte).

II.2 - Pergunta 'b' da Questão 1

b) o Estado tem recorrido à assistência externa técnica nessa área?

Respostas á pergunta 'b' da Questão 1

Goiás: Sim, através do mecanismo de consultoria específica nas áreas envolvidas dos contratos e parcelamentos realizados, quando julgado necessário e oportuno.

Mato Grosso: Com a finalidade de gerir a Dívida Pública Consolidada, o Estado instituiu, na Secretaria da Fazenda, a Superintendência Adjunta de Gestão do Endividamento Público, composta por um superintendente adjunto e dois gerentes, sendo um de análise e controle e o outro de execução da dívida, os quais contam com uma equipe formada por sete técnicos. O Estado não dispõe de assistência técnica para essa área.

Mato Grosso do Sul: O Estado tem celebrado contratos de consultoria e assessoria técnico-jurídica para análise dos contratos de operações de crédito. Além disso, internamente, tem buscado a capacitação dos servidores objetivando o encontro de melhores soluções para gestão da dívida, de forma a se pagar a dívida dentro das condições financeiras e, estrategicamente, aproveitando-se das condições momentâneas favoráveis, reduzir o seu estoque.

Paraíba: Sim, exclusivamente através da Secretaria do Tesouro Nacional, com a qual mantém contato freqüente e à qual realiza visitas e encontros técnicos.

Pernambuco: O Estado utiliza satisfatoriamente os instrumentos que detém, não tendo recorrido à assistência externa para capacitação técnica relativamente à gestão de sua dívida.

Piauí: Sim, com uma consultoria externa.

Rio de Janeiro: Todas as demandas necessárias à consecução da boa gestão econômica/financeira, relacionadas com as dívidas, não necessitam lançar mão de apoios técnicos que não sejam dos próprios quadros estaduais, técnicos esses pertencentes às Secretarias de Finanças e de Planejamento, Controle e Gestão.

Rio Grande do Norte: Não. O Estado tem técnicos bem treinados nessa área, contando, ainda, sempre com o apoio dos técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional.

Rondônia: Ainda não, mas a demanda por informações rápidas e precisas requer a busca de experiências positivas em Estados com maior tecnologia.

Santa Catarina: Não.

Comentários às respostas à pergunta ‘b’ da Questão 1

Seis Estados (Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia e Santa Catarina) declaram não recorrer à assistência técnica externa para a gestão de sua dívida, por disporem de quadros próprios preparados para esse fim. O Estado de Rondônia alega, porém, que, embora ainda não se sirva desse expediente, a demanda por informações rápidas e precisa está requerendo a busca de experiências em Estados com maior tecnologia. Dois outros Estados (Goiás e Mato Grosso do Sul) alegam servir-se, sempre que necessário, do mecanismo da consultoria específica nas áreas dos contratos das operações de crédito. O Estado do Piauí informa ter-se servido de consultoria externa, sem especificar área de consulta. O Estado da Paraíba também tem recorrido a assistência externa, mas exclusivamente junto à Secretaria do Tesouro Nacional.

II.3 - Pergunta ‘c’ da Questão 1

c) o Executivo Federal tem participado com apoio técnico e financeiro com vistas à institucionalização e estruturação de práticas de administração financeira da dívida pública?

Respostas à pergunta ‘c’ da Questão 1

Goiás: O apoio obtido do Executivo Federal refere-se, especificamente, à área técnica para desenvolver novas ações ou rever atos e fatos de rotinas.

Mato Grosso: Em parceria com o Executivo Federal, no mês de junho de 1997, o Estado aderiu ao Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, com o objetivo de financiar Projetos de Modernização da Área Fiscal, que possibilitou a implantação de projetos voltados para a capacitação do corpo técnico, informatização da sistemática de acompanhamento e controle da dívida e o desenvolvimento de um sistema de controle da dívida de grande porte, ainda

em fase de implementação, o qual, após concluído, será integrado ao sistema de administração financeira estadual.

Mato Grosso do Sul: O Executivo Federal, no que se refere à administração financeira da dívida pública, tem apenas participado como orientador e cobrador do Programa de Ajuste fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Paraíba: Sim, através de cursos de finanças públicas, controle e administração financeira dos Estados, com ênfase na dívida pública, reuniões com a equipe da STN/MF, além de intercâmbio com os Estados.

Pernambuco: O suporte que Pernambuco recebe da União para a administração financeira da sua dívida pública é de caráter técnico, através da elaboração e sistemática revisão conjunta do Programa de Ajuste Fiscal e de cursos de capacitação para seus servidores, como o Curso de Finanças Públicas e Programação Financeira.

Apesar de não fornecer contribuição financeira efetiva, o Governo Federal desempenhou papel essencial na execução do Programa de Modernização Fazendária, ao avalizar junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, a captação dos recursos do empréstimo do Programa Nacional de Administração Fazendária – PNAFE, para os Estados.

Piauí: Sim, com apoio financeiro, no caso do PNAFE.

Rio de Janeiro: O Executivo Federal, através da Secretaria do Tesouro Nacional, somente acompanha, tecnicamente, o Programa de Ajuste Fiscal do Estado.

Rio Grande do Norte: Sim, não só com o apoio técnico acima citado, mas, também, com a disponibilização de programas do tipo PNAFE e PNAGE, embora em forma de operação de crédito.

Rondônia: Não, mas acreditamos que a União, como principal usuário externo de nossas informações, em virtude do programa de ajuste fiscal, talvez pudesse desenvolver sistemas de gestão da dívida pública, que atendessem às especificações de cada ente da Federação.

Santa Catarina: Não.

Comentários às respostas à pergunta ‘c’ da Questão 1

Quatro Estados (Mato Grosso, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte) fazem referência específica ao apoio do Governo Federal avalizando o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os

Estados Brasileiros – PNAFE, com o objetivo de capacitação do corpo técnico do Estado, em especial no que se refere à informatização do acompanhamento e controle da dívida. Quatro outros Estados (Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Rio de Janeiro) declaram que o apoio recebido do Governo Federal refere-se especificamente à área técnica ou para desenvolver novas ações ou como orientador ou cobrador do Programa de Ajuste Fiscal. Finalmente, dois Estados (Rondônia e Santa Catarina) alegam não receber apoio técnico ou financeiro do Governo Federal.

III – QUESTÃO 2

Esta questão compõe-se, também, de uma assertiva, relativamente à qual são feitas sete perguntas. É a seguinte a assertiva básica: *A dívida pública tem-se constituído no principal limite à execução de políticas sociais e de investimentos em infra-estrutura econômica, em decorrência da crescente participação das despesas com seus serviços nos déficits estaduais e municipais. Nesse sentido solicitamos que V. Exa. indique:*

III.1 - Pergunta 'a' da Questão 2

a) *o percentual entre Estoque da Dívida e a Receita Corrente Líquida desse Estado;*

Respostas à pergunta 'a' da Questão 2

Goiás: O percentual do estoque da dívida consolidada em relação à receita corrente líquida emanada da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2002 ficou em 2,8.

Mato Grosso: A relação Dívida pública/ Receita Corrente Líquida do Estado, no período de 2000 a 2002, consta do quadro a seguir:

ÍNDICE ENTRE ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – 2000 A 2002			
Ano	Estoque da Dívida Pública Consolidada	Receita Corrente Líquida	Índice
2000	4.688.954.849,91	1.806.143.197,92	2,60
2001	5.205.237.482,14	2.085.970.739,00	2,50
2002	6.083.5552.095,35	2.512.858.707,96	2,42

Fonte: SAGEP/GADE/GED.

Obs: A resposta do Estado tece observações relativas ao quadro acima, as quais constam do item IX do presente trabalho.

Mato Grosso do Sul: De acordo com o relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2002, previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a relação entre o estoque da dívida e a receita corrente líquida é apresentada no quadro abaixo:

R\$ milhões	
Dívida Consolidada Líquida	5.319
Receita Corrente líquida	1.756
% da DCL sobre a RCL	303%

Paraíba: Dívida/RCL = 1,49 (posição de dez/2002)

Pernambuco:

RELAÇÃO PERCENTUAL ENTRE ESTOQUE DA DÍVIDA E RCL – DEZ/2002	
Discriminação	R\$ Milhões
Amortização 2003	5.422,3 *
Saldo em Dezembro/2002	4.136,0
Relação Percentual	1,31

(*) Inclui pagamentos da COHAB.

Piauí: 181,9%.

Posição: dezembro de 2002;

dívida consolidada bruta: R\$ 2.886.162.015;

Receita Corrente Líquida: R\$ 1.586.524.632.

Rio de Janeiro: Considerando o disposto no art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a nova metodologia adotada para aplicação ao cálculo da dívida consolidada líquida, retroagindo seus efeitos a 31.12.2001, e com as alterações contidas na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN nº 516, de 14.10.2002, o Estado ultrapassou o limite permitido. Cabe ressaltar que a mudança na metodologia do cálculo da

Despesa Corrente Líquida – DCL, aliada à aceleração da taxa de inflação, impulsionada, principalmente, pelo IGP-DI, no exercício de 2002, foram fatores preponderantes para o desenquadramento do limite definido através da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal.

Rio Grande do Norte: 32,40%.

Rondônia: 151,35%.

Santa Catarina: 195%.

Comentários às respostas à pergunta ‘a’ da Questão 2

O menor percentual entre o estoque da dívida e a receita corrente líquida, e o único abaixo de 100%, ficou com o Estado do Rio Grande do Norte (32,40%), observando-se, porém, que o relatório do Estado não indicou os procedimentos de cálculo. Com percentuais entre 100 e 200%, encontram-se os seguintes cinco Estados, por ordem crescente: Pernambuco (131%), Paraíba (149%), Rondônia (151,35%), Piauí (181,9%) e Santa Catarina (195%). Entre 200 e 300%, aparecem dois Estados, também relacionados em ordem crescente: Mato Grosso (242%) e Goiás (280%). Acima de 300% aparece apenas um Estado, o de Mato Grosso do Sul, com 303%. O Estado do Rio de Janeiro não informou o percentual solicitado, alegando, porém, ter ultrapassado o limite permitido.

III.2 - Pergunta ‘b’ da Questão 2

b) o prazo médio de amortização desse estoque;

Respostas à pergunta ‘b’ da Questão 2

Goiás: O prazo médio da amortização é de 25 anos.

Mato Grosso: O prazo médio para amortização da dívida, calculado pela média ponderada, considerando o número de contratos e o prazo de vencimento (meses) de cada um deles, é equivalente a 111 (cento e onze) meses ou nove anos e três meses. A resposta se faz acompanhar de esclarecimentos que constam do item IX deste trabalho.

Mato Grosso do Sul: O prazo médio para amortização do estoque é de 20,3 anos, prazo este calculado pela média ponderada do estoque da dívida em relação ao prazo remanescente.

Paraíba: O prazo médio de amortização do estoque é de *14 anos e 9 meses* (posição de dez/2002).

Pernambuco: O prazo médio de amortização da dívida total do Estado é de 19 anos.

Piauí: Vinte anos.

Rio de Janeiro: O prazo médio de amortização dos contratos que compõem o estoque da dívida de responsabilidade do Governo do Estado é de, aproximadamente, vinte anos.

Rio Grande do Norte: Dívidas mensais: 170 meses; Dívidas semestrais: 12 semestres.

Rondônia: 20,58 anos.

Santa Catarina: 25 anos.

Comentários às respostas à pergunta ‘b’ da Questão 2

O menor prazo médio de amortização da dívida, situado abaixo de 10 anos, fica com o Estado do Mato Grosso (9 anos e 3 meses). Entre 10 e 19 anos de prazo incluem-se os seguintes três Estados, relacionados em ordem crescente: Rio Grande do Norte (14 anos e dois meses), Paraíba (14 anos e 9 meses) e Pernambuco (19 anos). Os demais Estados, em número de seis, também relacionados em ordem crescente, apresentam esse prazo em termos de vinte anos ou mais: Piauí e Rio de Janeiro (20 anos), Mato Grosso do Sul (20,3 anos), Rondônia (20,58 anos), Goiás e Santa Catarina (25 anos).

III.3 - Pergunta ‘c’ da Questão 2

c) a percentagem vincenda nos próximos doze meses;

Respostas à pergunta ‘c’ da Questão 2

Goiás: A percentagem vincenda nos próximos doze meses ficará em torno de 18% da Receita Líquida Real, sendo 15% intra limite e 3% extra limite.

Mato Grosso: O Estado considerou duas possibilidades. A primeira inclui os valores de todas as parcelas contratuais no período de maio/2003 a abril/2004; a segunda considera o comprometimento de apenas

15% da Receita Líquida Real, no caso da dívida intra limite no mesmo período. Os resultados encontram-se na tabela a seguir:

Valores em reais

DÍVIDA VINCENDA EM 12 MESES COMPARADA AO ESTOQUE					
Pagamento	Vincenda em 12 meses	Estoque		Porcentagem Vincenda	
		abril/2003	abril/2004	abril/2003	abril/2004
100% das parcelas	683.747.131	5.936.120.739	6.384.256.293	11,6%	10,7%
15% da RLR	683.830.866	5.936.120.739	6.484.018.440	9,1%	8,3%

Obs.: O estoque de abril de 2003 refere-se ao valor realizado, permanecendo, portanto, o mesmo nas duas situações.

Mato Grosso do Sul: O valor das amortizações vincendas nos próximos doze meses correspondem a 3,49% do estoque da dívida. Somando-se os encargos às amortizações, o serviço da dívida vencível nesse período corresponde a 7,95% do estoque. Em relação à receita líquida real, nesse mesmo período, as amortizações corresponderão a 14,53% e, adicionadas a encargos, chegarão a comprometer 33,09%.

Paraíba: Nos próximos doze meses a porcentagem vincenda é de 4,8%.

Pernambuco:

RELAÇÃO PERCENTUAL ENTRE ESTOQUE DA DÍVIDA E RCL – DEZ/2002	
Discriminação	R\$ Milhões
Amortização 2003	386,0 *
Saldo em Dezembro/2002	5.422,3
Relação Percentual	7,12

(*) Inclui pagamentos da COHAB.

Piauí: A porcentagem vinculada do estoque da dívida com a receita corrente líquida nos próximos doze meses está prevista para ficar em torno de 181%.

Rio de Janeiro: O percentual a vencer nos próximos doze meses, a preços estimados no mês de abril de 2003, é de 1,8249%.

Rio Grande do Norte: 8,19%.

Rondônia: 4,10%.

Santa Catarina: 7,1%.

Comentários às respostas à pergunta ‘c’ da Questão 2

Oito Estados relatam percentagem vincenda do estoque da dívida inferior a 10% da receita líquida real nos próximos doze meses. São eles, em ordem crescente do percentual: Rio de Janeiro (1,82%), Mato Grosso do Sul (3,49%), Rondônia (4,10%), Paraíba (4,80%), Santa Catarina (7,10%), Pernambuco (7,12%), Rio Grande do Norte (8,19%) e Mato Grosso (8,30%). O Estado de Goiás declara uma percentagem vincenda de 18% da receita líquida real, sendo 15% intra limite e 3% extra limite. O Estado do Piauí, por sua vez, informa a elevada percentagem vincenda de 181% da receita líquida real.

III.4 - Pergunta ‘d’ da Questão 2

d) se existe margem para o alongamento do prazo médio da dívida;

Respostas à pergunta ‘d’ da Questão 2

Goiás: De acordo com os contratos ora vigentes, não existe margem para alongamento do prazo de vencimento da dívida.

Mato Grosso: A necessidade de comprometer apenas os limites mínimos para pagamento das parcelas da dívida concomitante ao perfil da dívida consolidada, com vencimentos escalonados e variação significativa dos montantes, indica que o Estado não terá condições de liquidar o estoque total no prazo médio identificado, tendo que utilizar o período de amortização previsto para o resíduo, de 120 (cento e vinte) meses, a partir de 2027, estendendo desta forma o prazo para pagamento até o ano 2037.

Mato Grosso do Sul: O prazo médio de pagamento da dívida é de 20,3 anos. A possibilidade de alongamento desse prazo é restrita, pelo fato de ao Governo Federal, um dos dois credores do endividamento a longo prazo do Estado, ser vedado o refinanciamento de dívidas, pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Quanto ao outro credor, o Fonplata, as negociações para eventual alongamento de prazo são sujeitas a entraves burocráticos impostos pelos integrantes do Fundo, entre os quais encontra-se o Governo Federal, que figura como avalista da operação de crédito realizada com o Estado.

Paraíba: Sim.

Pernambuco: Avaliação procedida sobre os atuais contratos indicam a existência de margem para o alongamento do prazo médio da dívida de 19 para 25 anos, através da diminuição do limite de dispêndio mensal estabelecido no contrato de refinanciamento celebrado ao amparo da Lei nº 9.496/97 e da incorporação, ao seu saldo, das dívidas contratadas junto a instituições oficiais de crédito e à União, a exemplo do ressarcimento de perdas do FUNDEF, que, devendo por princípio constituir-se em apenas uma operação de devolução de recursos pagos a maior pelos Estados, acabou por se tornar um empréstimo com condições e prazos extremamente desfavoráveis.

Piauí: Sim.

Rio de Janeiro: Sim, existe margem para alongamento do prazo médio da dívida por só estar vigindo, entre os anos de 2028 a 2035, o contrato de renegociação da dívida.

Rio Grande do Norte: Sim. Em audiência com o Ministro da Fazenda, no dia 07/04/03, a Governadora do Estado encaminhou pleito solicitando autorização especial para o elastecimento do prazo remanescente da dívida junto à União, pretendendo o seu alongamento para 360 meses, medida de extrema importância para o equilíbrio das contas do Estado.

Rondônia: Não, porque a quase totalidade de nossa dívida é com a União ou com suas entidades, estando todas essas dívidas vinculadas à Lei de Responsabilidade Fiscal que proíbe novos refinanciamentos de dívida entre os entes estatais.

Santa Catarina: 10 anos.

Comentários às respostas à pergunta ‘d’ da Questão 2

Sete Estados (Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Santa Catarina) responderam que dispõem de margem para o alongamento do prazo médio da dívida. Dentre estes Estados Mato Grosso do Sul considera restrita essa possibilidade. Pernambuco aponta uma margem de 6 anos para o alongamento do prazo. A Governadora do Rio Grande do Norte encaminhou ao Ministro da Fazenda um pedido de alongamento do prazo total para 360 meses. Santa Catarina cita um prazo de 10 anos.

Os três Estados restantes (Goiás, Mato Grosso e Rondônia) declaram não dispor de margem alongar o prazo médio da dívida. As

respostas de Goiás e Rondônia baseiam-se, respectivamente, nas exigências contratuais e em dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe novos refinanciamentos da dívida entre os entes da Federação. Mato Grosso, porém, alega não dispor de margem para o alongar a dívida porque já ter comprometido inclusive o período de resíduo, a partir de 2027, devendo seus pagamentos estenderem-se até 2037.

III.5 - Pergunta 'e' da Questão 2

e) a taxa de juros efetivamente praticada a esse estoque de dívida;

Respostas à pergunta 'e' da Questão 2

Goiás: A taxa de juros abrange de 6% a 12% ao ano.

Mato Grosso: A taxa de juros efetivamente praticada relativa ao estoque da dívida, varia de 2,10% ao ano até 26,5% ao ano (indexador SELIC).

Mato Grosso do Sul: A taxa de juros praticada sobre o estoque é de 5,80% a.a. e outros encargos de 0,15% a.a., obtidos pela média ponderada do estoque em relação ao percentual de cada dívida.

Paraíba: A taxa aplicada ao estoque é de 6,3% a.a..

Pernambuco:

Discriminação	R\$ Milhões
Juros 2002	257,3 *
Saldo Dezembro/2001	4.742,7
Relação Percentual	5,43

(*) Inclui pagamentos da COHAB.

Piauí: 6% a.a.

Rio de Janeiro: A taxa média de juros, efetivamente aplicada nas operações de crédito firmadas pelo Estado, é de 6% ao ano.

Rio Grande do Norte: 5,24%.

Rondônia: Não, pelos mesmos motivos aduzidos na resposta à pergunta anterior.

Santa Catarina: 6,00% a.a..

Comentários às respostas à pergunta ‘e’ da Questão 2

Sete Estados (Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Santa Catarina) apontam uma taxa de juros efetivamente praticada entre 5 e 7% ao ano. O Rio Grande do Norte, Pernambuco e Mato Grosso do Sul declaram as menores taxas de juros, de 5,24%, 5,43% e 5,80%, respectivamente. O Piauí, o Rio de Janeiro e Santa Catarina citam idêntica taxa de juros, de 6% ao ano, e a Paraíba registra a taxa de 6,3%.

Dos três demais Estados, Goiás declara que a taxa de juros de sua dívida varia no intervalo de 6% a 12% ao ano e Mato Grosso aponta uma variação no intervalo de 2,10% a 26,5% ao ano. A resposta do Estado de Rondônia, de outra parte, não faz nenhum sentido relativamente à pergunta.

III.6 - Pergunta ‘f’ da Questão 2

f) se existem, além do orçamento, instrumentos de financiamento para fazer frente ao endividamento;

Respostas à pergunta ‘f’ da Questão 2

Goiás: O Estado não possui outros instrumentos para fazer frente ao seu endividamento.

Mato Grosso: Atualmente o Estado tem como instrumento de financiamento, para fazer frente ao endividamento, o seu orçamento geral.

Mato Grosso do Sul: O Estado não possui outros instrumentos, além do orçamentário, para financiar sua dívida.

Paraíba: Não, todo recurso para frente ao endividamento é orçamentário.

Pernambuco: Não há fontes extra-orçamentárias para fazer frente ao endividamento.

Piauí: Sim. O Governo do Estado possui os seguintes ativos passíveis de negociação com o Governo Federal para abater na dívida: – carteira imobiliária; – créditos líquidos do FCVS; – depósitos do FAL; – depósitos do FAHBRE; – créditos junto à Prefeitura de Teresina; – créditos

junto à Receita Federal; – crédito a favor da AGESPISA junto à CEPISA; ajuste na perda do FUNDEF; – créditos tributários do PASEP; – ações do Governo do Estado junto à Petrobrás e a Telemar. (Ver informações complementares no item IX deste trabalho).

Rio de Janeiro: O Estado não possui instrumento de financiamento para fazer frente a seu endividamento, restando, somente, o conjunto das receitas estimadas no orçamento anual.

Rio Grande do Norte: Não.

Rondônia: Não temos mais. A grande maioria dos bens do Estado já foi alienada para cobrir as deficiências de caixa geradas pelos pagamentos de dívidas.

Santa Catarina: Não há viabilidade técnica de utilização de recursos não incluídos na lei orçamentária.

Comentários às respostas à pergunta ‘f’ da Questão 2

Com a única exceção do Piauí, os Estados declaram não dispor de instrumentos de financiamento, além do orçamento, para fazer frente a sua dívida. O Estado do Piauí, de outra parte, informa que dispõe dos seguintes ativos passíveis de negociação com o Governo Federal para abater na dívida: carteira imobiliária; créditos líquidos no Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS); depósitos no Fundo de Assistência de Liquidez (FAL); depósitos no Fundo de Apoio para Habitação de Baixa Renda (FAHBRE); créditos junto à Prefeitura de Teresina; créditos junto à Receita Federal; crédito a favor da Companhia de Água e Esgoto do Piauí (AGESPISA) junto à Companhia Energética do Piauí (CEPISA); ajuste na perda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); créditos tributários do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); ações do Governo do Estado junto à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e a Telemar Participações S.A..

III.7 - Pergunta ‘g’ da Questão 2

g) a relação média entre o superávit primário (receitas não financeiras menos despesas não financeiras) e o total de amortização e juros pagos nos últimos três anos.

Respostas à pergunta 'g' da Questão 2

Goiás: A relação média do resultado primário nos últimos três exercícios (2000 a 2002) com o total da amortização e juros pagos ficou em 75% conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal – LFR, e de 55% de acordo com o Programa de Ajuste Fiscal – FAF da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Mato Grosso: A relação média entre o superávit primário (receitas não financeiras menos despesas não financeiras) e amortização e juros pagos consta da tabela abaixo:

Em mil reais¹⁴⁵

RELAÇÃO MÉDIA ENTRE SUPERÁVIT PRIMÁRIO E AMORTIZAÇÃO E JUROS PAGOS				
DISCRIMINAÇÃO	2000 (1)	2001	2002 (2)	MÉDIA
Superávit primário	145,6	270,5	412,2	276,1
Amortização e juros pagos	267,5	296,8	361,8	308,7
Relação média	54,4%	91,1	113,9	89,4

(1) o resultado primário de 2000 foi calculado com base na metodologia atual;

(2) nos pagamentos de 2002 não estão incluídos os valores pagos por compensação.

Mato Grosso do Sul:

Discriminação	1999	2000	2001	2002
1. Resultado Primário	101,0	12,0	180,0	173,9
2. Serviço da dívida	136,6	159,0	189,0	299,6
Amortização	66,1	59,9	82,0	152,4
Juros	67,3	94,1	102,5	141,5
Outros encargos	3,2	5,0	4,5	5,7
3. Resultado Primário/ Serviço da dívida	0,7394	0,0755	0,9524	0,5775

Nota: Incluído em 2000 e em 2001, R\$ 19,1 milhões, relativos a depósitos no Tesouro Nacional para PDI, cujos valores seriam para pagamento de juros da dívida se não fossem utilizados para programa de demissão voluntária.

Paraíba: A relação média entre o superávit primário e o total das amortizações e juros pagos nos últimos três anos foi de 0,18, ou seja, em média o resultado primário foi equivalente a 18% das amortizações mais encargos da dívida pagos nos últimos três anos.

Pernambuco: A aplicação de recursos originários da alienação de ativos em investimentos de infra-estrutura influenciou decisivamente a determinação dos resultados primários negativos no período em referência. Porém, mesmo calculando-se o resultado primário ajustado pelo expurgo de tais despesas, fica evidenciado que a obtenção de expressivos superávits primários é insuficiente para o financiamento do serviço da dívida, visto que os saldos devedores apresentaram expressiva ascensão em decorrência da conjuntura econômica do período.

Discriminação	2000*	2001	2002	Média
Serviço da Dívida	382	468	567	472
Resultado Primário	(487)	(442)	(238)	(389)
Resultado Primário Ajustado**	318	266	413	332
Serv. Dívida/Result. Prim., Ajust.	120,13%	175,94%	139,23%	142,17%

(*) Inclui os pagamentos da COHAB

(**) O resultado primário ajustado foi calculado com o expurgo das despesas financiadas com os recursos decorrentes da privatização da CELPE.

Piauí:

R\$ milhões			
Ano	Resultado Primário (A)	Pagamentos de juros e amortização (B)	(A/B) %
2000	187	313	59,74
2001	186	223	83,40
2002	265	253	104,74

Rio de Janeiro: A relação média entre o superávit primário (receitas não financeiras menos despesas não financeiras) e o total de amortização e juros pagos nos últimos três anos é:

Posição em R\$ Mil

Ano	Superávit Primário	Amortização	Juros
2000	1.096.659	292.691	808.861
2001	721.296	319.744	962.691
2002	255.808	471.346	1.278.837

Rio Grande do Norte:

Discriminação	2000	2001	2002
Resultado Primário	71.228	53.546	59.885
Amortização e juros	109.526	117.973	156.444

Rondônia: 67,2%.

Santa Catarina:

Ano	Pagamentos	Resultado Primário	Relação
2000	901.687.274,25	542.123.000,00	60,12%
2001	396.444.787,20	720.275.000,00	181,68%
2002	625.236.959,16	(151.848.000,00)	-24,29%
Total	1.923.369.020,61	1.110.550.000,00	57,54%

Comentários às respostas à pergunta ‘g’ da Questão 2

O Estado da Paraíba apresenta a menor relação média (18%) entre o superávit primário e o total de amortização e juros pagos nos últimos três anos. Com uma relação média entre 40 e 60%, encontram-se os cinco Estados seguintes, por ordem crescente: Rio Grande do Norte (48,10%), Rio de Janeiro (50,16%), Goiás (55%), Mato Grosso do Sul (56,50%) e Santa Catarina (57,54%). A relação média supera o índice de 60% no caso dos quatro demais Estados, que se discriminam em seguida também por ordem crescente: Rondônia (67,2%), Pernambuco (70,33%), Piauí (80,86%) e Mato Grosso (89,4%).

IV – QUESTÃO 3

Esta questão não se subdivide, correspondendo a uma pergunta única, e tem o seguinte enunciado:

O Estado dispõe de ativos financeiros ou de outra ordem, que possam ser realizados, com o objetivo de abater o estoque da dívida?

Respostas à Questão 3

Goiás: O Estado dispõe de ativos em garantia de obrigações contratuais depositado junto ao Banco Central do Brasil e Caixa Econômica Federal,, destinado, respectivamente, a caução do contrato de refinanciamento denominado de Dívida de Médio e Longo Prazo (DMLP), na ordem de US\$ 50 milhões e R\$ 60 milhões do Fundo de Contingências do Banco do

Estado de Goiás S/A, arrematado pelo Banco Itaú S/A, destinado às obrigações cíveis e trabalhistas.

Mato Grosso: Em 16.12.97, a União, o Estado e o Banco do Estado de Mato Grosso celebraram contrato de abertura de crédito e de compra e venda de ativos, sendo esta d disponibilidade de ativos que o Estado possui para abater o no estoque da dívida.

Mato Grosso do Sul: O Estado recebeu, em 2002, adiantamento de *royalties* e compensação financeira sobre recursos hídricos, dos quais R\$ 66 milhões foram utilizados na quitação da conta gráfica das dívida refinanciadas com a União. Parcelas futuras serão utilizadas na capitalização do Fundo de Previdência do Estado.

Paraíba: Não há ativos financeiros ou de outra ordem, previstos e realizáveis, que possam abater o estoque da dívida.

Pernambuco: A administração estadual vem implementando um vigoroso programa de saneamento das finanças públicas e de reforma do Estado, que teve como uma de suas vertentes a alienação da sua companhia de energia elétrica – CELPE – e das carteiras imobiliárias do BANDEPE e da COHAB, em fevereiro de 2000 e janeiro de 1999, respectivamente. Os recursos oriundos das operações de alienação das carteiras imobiliárias foram parcialmente alocados para a amortização do contrato de refinanciamento assinado ao amparo da Lei nº 9.496/97, totalizando R\$ 180,9 milhões e R\$ 89,5 milhões, respectivamente, nos exercícios de 1999 e 2000. Hoje, o Estado não dispõe de ativos que possam ser realizados com o objetivo de reduzir seu patamar de endividamento.

Piauí: Sim, já citados na resposta à Questão 2, letra *f*.

Rio de Janeiro: O Estado já privatizou quase a totalidade de suas empresas restando diminuta margem de negociações para se abater o estoque da dívida.

Rio Grande do Norte: Sim. Nesse sentido a Governadora do Estado, em audiência com o Ministro da Fazenda, no dia 07/04/03, solicitou autorização para utilização de R\$ 51,1 milhões de títulos CVS no pagamento da dívida vincenda neste exercício. Desses títulos, das classes A,B,C e D, com vencimento 01/01/2027, R\$ 26,3 milhões estão custodiados na carteira de clientes da Caixa Econômica Federal e R\$ 24,8 milhões em fase final de novação na Secretaria do Tesouro Nacional.

Rondônia: Sim. Nós poderíamos usar o nosso estoque de dívida ativa tributária.

Santa Catarina: O Estado não dispõe de ativos de valores significativos para abater o estoque.

Comentários às respostas à Questão 3

Quatro Estados (Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco e Santa Catarina) declaram não dispor de ativos financeiros ou de outra ordem que possam ser realizados para abater o estoque da dívida. As respostas dos demais Estados são comentadas a seguir.

O Estado de Goiás declara dispor de depósitos junto ao Banco Central do Brasil e à Caixa Econômica Federal em garantia de obrigações contratuais, da ordem de US\$ 50 milhões e R\$ 60 milhões, respectivamente.

O Estado de Mato Grosso esclarece que suas disponibilidades consistem, exclusivamente, dos termos do contrato de abertura de crédito e de compra e venda de ativos celebrado, em 16 de dezembro de 1997, entre a União, o Estado e o Banco do Estado.

O Estado do Piauí informa que dispõe dos ativos financeiros já citados na resposta à Questão 2, letra 'f', a saber: carteira imobiliária; créditos líquidos no Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS); depósitos no Fundo de Assistência à Liquidez (FAL); depósitos no Fundo de Apoio para Habitação de Baixa Renda (FAHBRE); créditos junto à Prefeitura de Teresina; créditos junto à Receita Federal; crédito a favor da Companhia de Água e Esgoto do Piauí (AGESPISA) junto à Companhia Energética do Piauí (CEPISA); ajuste na perda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); créditos tributários do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); ações do Governo do Estado junto à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e a Telemar Participações S.A..

O Estado do Rio de Janeiro declara já ter privatizado a quase totalidade de suas empresas, dispondo, no momento, de diminuta margem de negociação para abater o estoque da dívida.

O Estado do Rio Grande do Norte informa que dispõe de ativos para reduzir o estoque de sua dívida, tendo a Governadora do Estado, em audiência com o Ministro da Fazenda, no dia 7 de abril de 2003, solicitado autorização para utilizar R\$ 51,1 milhões em títulos CVS no pagamento da dívida vincenda neste exercício. Desses títulos, das classes A, B, C e D, com

vencimento para 1º de janeiro de 2027, R\$ 26,3 milhões estão custodiados na Caixa Econômica Federal e R\$ 24,8 milhões estão em fase final de novação na Secretaria do Tesouro Nacional.

O Estado de Rondônia alega que poderia utilizar seu estoque de dívida ativa de natureza tributária.

V – QUESTÃO 4

De forma semelhante às Questões 1 e 2, esta também tem por base uma assertiva, relativamente à qual se fazem duas perguntas. É o seguinte o teor da assertiva básica:

O recente processo de renegociação de dívidas dos Estados visou criar condições de pagamento da dívida e aliviar o alto encargo que seu giro no mercado implicava. Julgava-se que essa providência, associada a maior disciplina fiscal, forneceria as bases para a eliminação dos desequilíbrios das finanças públicas estaduais e municipais. Todavia, vem-se constatando que, a despeito de haver pontualidade nos pagamentos, os saldos devedores encontram-se em trajetória ascendente. A razão é que a dívida evolui de acordo com o IGP-DI e a receita pública não. Dessa maneira, atingido o limite de comprometimento, o valor dos pagamentos mensais deixa de amortizar a dívida em ritmo compatível com o prazo originalmente estipulado.

V.1 - Pergunta ‘a’ da Questão 4

a) O Estado já atingiu o limite de comprometimento previsto contratualmente?

Respostas à pergunta ‘a’ da Questão 4

Goiás: O Estado já alcançou o limite de 15% da Receita Líquida Real – RLR, conforme o contrato de refinanciamento embasado na Lei nº 9.496/97.

Mato Grosso: A partir de 1997, o Estado optou pelo pagamento das parcelas mensais da dívida intra limite nos de comprometimento da Receita Líquida Real, 11% para os compromissos com as parcelas referentes à Lei nº 8.727/93, e 4%, fechando o percentual de 15%, compromisso esse assumido quando da assinatura do contrato com base na Lei nº 9.496/97. Tal decisão teve como fundamento a consolidação da responsabilidade fiscal concomitante à necessidade de financiamento de ações consideradas

essenciais para fomentar o crescimento econômico do Estado; se a opção se desse pelo pagamento integral das parcelas da dívida intra limite, o Estado ficaria sem capacidade para realizar investimentos. Outro fator considerado foi a dívida extra limite, que eleva o percentual de pagamento acima de 20% da Receita Líquida Real.

Mato Grosso do Sul: O Estado já ultrapassou o limite de comprometimento de 15% da receita líquida real previsto contratualmente e, mensalmente, o excedente tem sido acumulado em conta resíduo para pagamento no período prorrogável previsto. (O informativo inclui, em anexo, quadros com a evolução do serviço da dívida em termos monetários e em percentuais da Receita Líquida Real).

Paraíba: Desde a assinatura do contrato de renegociação, o Estado não só atingiu o limite contratualmente previsto, como tem ultrapassado este limite, haja vista as demais dívidas não incluídas na rolagem.

Pernambuco: A relação dívida/receita do Estado alcança, hoje, o patamar de 1,31, superior, portanto, àquele previsto pelo contrato da dívida renegociada ao amparo da Lei nº 9.496/97

Piauí: O valor limitado a 13% da RLR que o Estado vem pagando mensalmente das dívidas renegociadas com a União (Lei nº 8.727/93 e Lei nº 9.496/97) não paga o valor da prestação destas dívidas.

Rio de Janeiro: O Estado já atingiu o comprometimento do percentual pactuado no contrato de assunção da dívida com a União, fato ocorrido em julho de 2002, motivando inadimplência acumulada da ordem de R\$ 296 milhões.

Rio Grande do Norte: Não. O limite de comprometimento do Estado, em 2002, foi de 7,32% e, em 2003, está previsto para 8,19%.

Rondônia: Sim, mas há mais de três anos estamos abaixo do limite. A relação entre a dívida financeira e a receita líquida real é declinante e isso se deve ao fato de que nossa receita tem obtido um crescimento mais que proporcional ao crescimento da dívida.

Santa Catarina: Está muito próximo.

Comentários às respostas à pergunta ‘a’ da Questão 4

Oito Estados (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rondônia) informam já ter atingido o limite o limite de comprometimento previsto contratualmente. Apenas dois Estados (Rio Grande do Norte e Santa Catarina) ainda não atingiram esse limite, embora o Estado de Santa Catarina declare estar muito próximo do limite. O Estado do Rio Grande do Norte ainda dispõe de razoável folga, com o comprometimento efetivo de 7,32%, em 2002, e uma previsão de comprometimento de 8,19%, para 2003.

V.2 - Pergunta 'b' da Questão 4

b) considerando o atual saldo e o valor dos pagamentos mensais, o prazo contratual será respeitado?

Respostas à pergunta 'b' da Questão 4

Goiás: O prazo pactuado no contrato será extrapolado face ao incremento do saldo residual, uma vez que o pagamento mensal não liquida a prestação do contrato.

Mato Grosso: As amortizações das parcelas dos contratos firmados nos moldes das Leis 8.727/93 e 9.496/97 tem gerado resíduos, valores que ao término dos contratos, respectivamente em 2013 e 2.027, serão refinanciados de acordo com as citadas leis. O resíduo da Lei nº 8.727/93, previsto para dezembro de 2013, é de aproximadamente, R\$ 4.868 milhões de reais, e o da Lei nº 9.496/97, previsto para julho de 2027, é de, aproximadamente, R\$ 18.853 milhões de reais, a serem pagos em 120 parcelas semestrais e consecutivas.

Mato Grosso do Sul: Considerando o saldo atual e o limite de pagamento, o Estado não conseguirá amortizar sua dívida no prazo estabelecido, a menos que se efetuem amortizações extraordinárias, comprometendo substancialmente sua receita, em prejuízo da prestação de serviços ao cidadão.

Paraíba: Provavelmente não, a previsão de amortização no exercício, de 4,8% do estoque da dívida, é inferior ao encargo cobrado sobre o mesmo estoque, de 6,36% a.a.. Logo, neste contexto, é impossível pagar a dívida no prazo acordado.

Pernambuco: As projeções indicam que o prazo de 30 anos do contrato em pauta será cumprido.

Piauí: Terá, certamente, um saldo residual que, ao final do prazo de pagamento, será refinanciado, conforme estabelecido contratualmente.

Rio de Janeiro: Considerando o saldo devedor atual do contrato acrescido do valor residual acumulado, será difícil para o Estado cumprir o prazo previsto na operação.

Rio Grande do Norte: Sim. O Estado vem pagando regularmente os seus compromissos contratuais, incluindo principal, juros e comissões.

Rondônia: Sim, pois na impossibilidade de refinanciamento da dívida pública, poderemos, num futuro próximo, precisar de efetuar operações de crédito – internas ou externas – para financiar investimentos em obras de infra-estrutura e, nesse sentido, é importante construir uma posição de credibilidade junto à União, pois é através dela que poderemos conseguir tais financiamentos. Um outro ponto a considerar é que o Fundo de Participação dos Estados representa mais de 40% da nossa receita total e, sem o pagamento das dívidas, poderemos tê-lo bloqueado.

Santa Catarina: Não.

Comentários às respostas à pergunta ‘b’ da Questão 4

Sete Estados (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Santa Catarina) declaram, explícita ou implicitamente, não haver condições para o cumprimento do prazo contratual. Os três Estados restantes (Pernambuco, Rio Grande do Norte e Rondônia) consideram ser possível cumprir o prazo contratualmente estabelecido.

VI – QUESTÃO 5

Da mesma forma que a Questão 3, esta também não se apresenta subdividida. É o seguinte o seu enunciado:

Na renegociação das dívidas foi previsto mecanismo de correção monetária, com a utilização do IGP-DI. Além disso, algumas dívidas não estão sujeitas ao limite máximo de comprometimento da receita dos entes da Federação. A utilização do IGP-DI fez com que o comprometimento com o pagamento das dívidas passasse a ser superior ao percentual originalmente estabelecido nos contratos, chegando, em alguns casos, ao limite máximo de 13%. Por outro lado, o comprometimento com algumas dívidas não tem limite superior. A combinação dessas duas

circunstâncias tem feito com que o comprometimento atual de alguns Estados com o pagamento de suas dívidas tenha superado em muito o percentual verificado à época da celebração dos acordos. Nesse contexto, que medidas ou procedimentos V. Exa. sugeriria para que se pudesse solucionar o problema do excessivo comprometimento?

Respostas à Questão 5

Goiás: Nesse enfoque, o desembolso mensal é de 18% da receita líquida real (RLR). Cabe ressaltar a necessidade de viabilizar, através de edição de resolução ou outro mecanismo legal, a inclusão de todas as obrigações contratuais (encargos sociais com o INSS, FGTS, Receita Federal, PGFN) dos entes da administração indireta, das empresas em processo de liquidação, extinção, privatização e fusão, honradas com recursos do Tesouro Estadual no limite de 13% da RLR destinada à prestação do contrato de refinanciamento da Lei nº 9.496/97.

Mato Grosso: Sugestões para a solução do problema:

1. reduzir o limite mínimo dos pagamentos mensais para 13% da Receita Líquida Real (dívidas intra limite);

2. alterar o dispositivo da Resolução nº 40/01, do Senado Federal, que regulamenta a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à manutenção do estoque da dívida comparada à receita corrente líquida, conforme o texto legal, o estoque da dívida consolidada líquida não deverá ultrapassar o limite de duas vezes a receita corrente líquida, de forma a permitir o limite de comprometimento de 13% ao mês;

3. mudar a sistemática de correção do saldo devedor, adotando outro índice de correção ao invés do IGP-DI.

Mato Grosso do Sul: O Estado observa, inicialmente, que a Resolução do Senado Federal nº 40/2001 estabelece o limite do estoque da dívida em duas vezes a receita corrente líquida (RCL) para os Estados, a ser alcançado ao longo de quinze anos. Analisando o texto dessa legislação verifica-se que a RCL é apurada considerando as receitas dos últimos doze meses, porém, sem atualização monetária. Por outro lado, a dívida é plenamente corrigida. Essa comparação é adequada tão somente em situação de baixa inflação e estabilidade cambial. Em conjuntura inflacionária,

contudo, a comparação sofre distorções. Feitas essas considerações, o Estado sugere:

1. para o cálculo da receita corrente líquida, corrigir os dados dos balancetes de acordo com o IGP-DI;
2. elevar o limite de endividamento em mais 25% do limite atual;
3. aumentar o prazo de ajuste àqueles entes que já haviam ultrapassado o limite de endividamento à época da edição da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal.

Paraíba: O excessivo comprometimento poderá ser amenizado, excluindo-se, da base de cálculo da Receita Líquida Real – RLR, os recursos vinculados (convênios, salário-educação, os percentuais constitucionais para saúde e educação), e também com a mudança do indexador contratual (IGP-DI) para outro menos elevado e mais consentâneo com a evolução das principais receitas do Estado (IPCA, INPC). Além disso, poder-se-ia usar o estoque de dívida ativa dos Estados para amortizar parte da dívida fundada, criando-se um grande fundo nacional de investimentos de direitos creditícios (recebíveis), *FIDIC*, o que, certamente, aliviaria a pressão sobre o tesouro dos Estados e compatibilizaria os prazos de pagamento da dívida fundada com o de recebimento da dívida ativa; no caso da Paraíba, a dívida ativa seria suficiente para amortizar 50% da dívida fundada, permitindo ao Estado recursos da ordem de R\$ 150 milhões ano para investimentos em áreas essenciais para o atendimento de demandas sociais – educação, saúde e segurança.

Pernambuco: O Estado apresenta as seguintes:

1. desvinculação de 20% da receita de impostos do Estado para aplicação em investimentos estruturadores;
2. modificação da metodologia de cálculo da receita líquida real: exclusão das receitas constitucionalmente vinculadas à educação e à saúde;
3. modificação da metodologia de cálculo da receita líquida real: exclusão das receitas de transferências de convênios;
4. redução da alíquota do pagamento da dívida refinanciada ao amparo da Lei nº 9.496/97 de 11,5% para 9%;
5. inclusão do dispêndio com a dívida originada da COHAB, renegociada ao amparo da Lei nº 8.727/93, das deduções da dívida renegociada ao amparo da Lei nº 9.496/97.

Piauí: A sugestão que temos a apresentar, no momento, é fazer nova avaliação de todas as dívidas dos Entes da Federação com a União, de

forma a ajustar o nível de comprometimento das receitas com o pagamento de todas as dívidas.

Rio de Janeiro: No contrato de renegociação da dívida firmado entre o Estado e a União, ficou previsto o limite de 13% da receita líquida real (RLR), para o pagamento da dívida intra limite definida pela Secretaria do Tesouro Nacional em cláusula contratual. Face ao endividamento estadual conter operações internas, contraídas junto ao Banco do Brasil S/A, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e externas, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Japonês, dívidas consideradas extra limite, o Estado vem desembolsando o percentual médio de 17% da receita líquida real (RLR), bem superior aos 13% estabelecidos. Com relação ao percentual de 13%, fixado contratualmente, o Estado vem pleiteando junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN a diminuição desse índice para 6%, pleito que encontra forte resistência por parte do Governo Federal.

Rio Grande do Norte: a) Substituição do atual índice, utilizando-se o IPCA; b) elastecimento dos prazos remanescentes das dívidas junto à União para 36 meses; c) revisão dos critérios para definição dos limites de comprometimento para a dívida pública, considerando as onerosas cargas de vinculações constitucionais e legais impostas às receitas correntes, às quais se aliam os demais compromissos com as obrigações essenciais de responsabilidade do Estado.

Rondônia: Sugestões:

a) conversão das dívidas com a União em dólar para a moeda nacional; as prestações em dólar – com a flutuação do câmbio – geram desequilíbrios de caixa;

b) substituição do sistema de amortização PRICE pelo sistema SAC. O sistema *price* é um sistema perverso, pois nos primeiros anos a quase totalidade da prestação é usada para o pagamento de juros, enquanto que o valor amortizado é quase nada, gerando, assim, estoques cada vez maiores quando aplicado o IGP-DI e, conseqüentemente, prestações cada vez maiores, já que são calculadas sobre o saldo devedor corrigido. O sistema SAC é mais justo, pois durante todo o prazo contratual, a dívida é amortizada por um fator constante, gerando saldos devedores menores, e, conseqüentemente, os juros e as prestações serão cada vez menores – a preços constantes – ao longo do tempo.

Santa Catarina: O Estado apresenta as seguintes sugestões:

1. inclusão de todos os pagamentos a título de dívida fundada dentro do limite de 13% da Receita Líquida Real – há muitas exceções;

2. troca do indexador para, por exemplo, TR + 6% a.a., similar à caderneta de poupança, para as dívidas com a União; explica-se: a política de juros altos é decisão exclusiva da União (Banco Central – COPOM – SELIC), não é aceitável que os Estados arquem com essa decisão em duplicidade – uma, nos encargos da dívida e, outra, na ponta de sua principal receita, o ICMS, vez que a política restritiva de crédito ao consumo, adotada pelo Governo Federal, enfraquece a economia penalizando os Estados, cuja fonte principal de receita é a tributação sobre o consumo;

3. a correção da receita corrente líquida deveria ser feita pelo mesmo índice que corrige o estoque da dívida;

4. excepcionar contratações que tenham um caráter social na aplicação.

Comentários às respostas à Questão 5

São as seguintes as principais sugestões apresentadas pelos Estados com vistas a solucionar o problema do excessivo comprometimento da receita com o pagamento das dívidas:

1. inclusão de todas as obrigações contratuais no limite de comprometimento da receita com o pagamento da dívida fixado no contrato de renegociação de dívidas celebrado entre a União e o Estado, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997; sete Estados (Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Santa Catarina) apresentaram esta sugestão;

2. alteração da sistemática de correção do saldo devedor para as dívidas com a União, adotando-se indexador que substitua o IGP-DI, tendo sido citados o IPCA, o INPC, TR + 6% a.a.; quatro Estados (Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Norte e Santa Catarina) apresentaram esta sugestão;

3. redução da alíquota de comprometimento da receita com o pagamento da dívida fixado no contrato de renegociação de dívidas celebrado entre a União e o Estado, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997; dois Estados (Pernambuco e Rio de Janeiro) apresentaram esta sugestão, propondo reduções de 11,5 para 9% e de 13 para 6%, respectivamente;

4. com apenas uma citação, formularam-se, ainda, as seguintes sugestões:

4.1. alteração do dispositivo da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, segundo o qual o estoque da dívida não poderá ultrapassar o limite de duas vezes a receita corrente líquida (Estado de Mato Grosso);

4.2. correção dos dados da receita corrente líquida de acordo com o IGP-M; elevação do limite de endividamento em mais 25% do limite atual; aumentar o prazo de ajuste para os Estados que já tivessem ultrapassado o limite de endividamento à época da edição da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal (Estado de Mato Grosso do Sul);

4.3. utilização do estoque da dívida ativa dos Estados para amortizar a dívida fundada, criando-se um fundo nacional de investimentos de direitos creditícios (recebíveis), FIDIC, o que aliviaria a pressão sobre o tesouro dos Estados e compatibilizaria os prazos de pagamento da dívida fundada com os de recebimento da dívida ativa (Estado da Paraíba);

4.4. desvinculação de 20% da receita de impostos do Estado para aplicação em investimentos estruturadores; modificação da metodologia de cálculo da receita líquida real, mediante a exclusão das receitas constitucionalmente vinculadas à educação e saúde e das receitas de transferências de convênios (Estado de Pernambuco);

4.5. reavaliação de todas as dívidas dos Estados com a União, de forma a ajustar o nível de comprometimento das receitas com o pagamento de todas as dívidas (Estado do Piauí);

4.6. elastecimento dos prazos remanescentes das dívidas junto à União para 36 meses (Estado do Rio Grande do Norte);

4.7. conversão das dívidas em dólares, com a União, para a moeda nacional; substituição do sistema de amortização segundo a Tabela Price pelo sistema SAC; na fase inicial de pagamentos segundo a Tabela Price, a maior parte da prestação corresponde a juros, com reduzida amortização e saldos devedores elevados, que se tornam ainda maiores devido à correção pelo IGP-DI, gerando, em consequência maiores prestações, já que estas são calculadas sobre o saldo devedor corrigido; o SAC utiliza amortização constante, gerando menores saldos devedores, com prestações e juros também menores (Estado de Rondônia);

4.8. tratamento de exceção para contratações de caráter social (Estado de Santa Catarina).

VII – QUESTÃO 6

A Questão 6 também não apresenta subdivisões e tem o seguinte enunciado:

O comprometimento excessivo decorre da própria estrutura dos contratos, mas também é derivado de fatores relacionados à evolução da receita e de outras despesas dos Estados, entre outros. No caso do ente dirigido por V. Exa., que fatores têm sido mais determinantes para eventual estrangulamento de sua capacidade de investir?

Respostas à Questão 6

Goiás: Além do crescimento da receita propiciar o incremento do comprometimento mensal com o serviço da dívida, o qual corresponde atualmente a dois meses da receita líquida real (RLR), temos a despesa mensal com pagamento dos funcionários inativos e pensionistas que absorve anualmente mais de três meses desta receita; em suma, temos cinco meses da RLR comprometida em cada exercício com obrigações passivas.

Mato Grosso: As despesas que comprometem a capacidade de investimento do Estado são as de pessoal, custeio e os pagamentos da dívida.

Mato Grosso do Sul: Os principais fatores de estrangulamento da capacidade de investir são:

a) excesso de vinculação da receita do Estado, o que inibe investimentos em outras áreas além de educação e saúde;

b) vinculação da receita para pagamento da dívida e duodécimo a outros poderes;

c) baixa participação no rateio do Fundo de Participação dos Estados, decorrente da não revisão dos índices pelo Tribunal de Contas da União;

d) elevada dívida flutuante como restos a pagar, fornecedores e precatórios judiciais.

Paraíba: Os fatores que mais estrangulam a capacidade de investir do Estado é o excessivo comprometimento das receitas com o serviço de uma dívida antiga, bem como a estrutura do contrato que leva sempre a um comprometimento acima do contratual.

Pernambuco: Além do excessivo volume de recursos destinados ao pagamento da dívida pública, fatores outros contribuem para o

estrangulamento da capacidade de investimento do Estado, destacando-se as vinculações das receitas, a exemplo da educação (25%) e da saúde (12%).

Piauí: No caso do Piauí, podemos apontar, principalmente, os índices de correção dos contratos, e a vinculação com receitas, para pagamento da dívida, que têm destinação específica.

Rio de Janeiro: Aliado aos motivos já expostos na assertiva da pergunta, contamos, ainda, com a perda de receita de ICMS referente ao petróleo, e a má distribuição dos impostos recolhidos no Estado e repassados à União em relação à contrapartida enviada.

Rio Grande do Norte: Embora o Estado não atinja o limite máximo permitido para o comprometimento, a despeito da comprovada evolução da receita, as onerosas vinculações constitucionais e legais, bem como as despesas com pessoal e com o cumprimento das obrigações de manutenção dos seus serviços essenciais são fatores que tem sido determinantes para a incapacidade de investimentos com recursos próprios do Estado.

Rondônia: Entre os vilões, estão os repasses para os poderes e o custo cada vez mais elevado de manutenção das ações de segurança e saúde, cuja demanda pela sociedade tem sido maior do que o crescimento da receita.

Santa Catarina:

1. o fraco desempenho da economia, decorrente de fatores macroeconômicos do País;

2. o engessamento (vinculação) das receitas;

3. o alto comprometimento com o serviço da dívida pública.

Comentários às respostas à Questão 6

O pagamento do serviço da dívida registra a maior frequência de respostas entre os fatores relacionados como determinantes de eventual estrangulamento da capacidade estadual de investir, tendo sido citado por seis Estados (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco e Santa Catarina).

Vem a seguir, relativamente a esse aspecto, a excessiva vinculação da receita estadual com educação e saúde, citada por cinco Estados (Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Santa Catarina).

Mereceram três indicações (Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Norte) as despesas com pessoal, particularmente inativos e pensionistas, e com o custeio dos serviços essenciais.

Com duas indicações (Mato Grosso do Sul e Rondônia) foram arrolados os repasses do duodécimo aos demais poderes.

Embora com uma única indicação, constituem, também, importantes referências:

1. baixa participação no rateio do Fundo de Participação dos Estados, em decorrência da não revisão dos índices pelo Tribunal de Contas da União; elevada dívida flutuante, na forma de restos a pagar, fornecedores e precatórios judiciais (Mato Grosso do Sul);

2. perda de receita de ICMS referente ao petróleo; má distribuição dos impostos recolhidos no Estado, pela União, relativamente à contrapartida enviada (Rio de Janeiro);

3. custo mais elevado de manutenção dos serviços de segurança e saúde, cuja demanda pela sociedade tem aumentado em ritmo maior do que o do crescimento da receita (Rondônia);

4. fraco desempenho da economia, decorrente de fatores macroeconômicos do País (Santa Catarina).

VIII – QUESTÃO 7

A sétima e última questão também não se mostra subdividida e seu enunciado é o seguinte:

Qual seria o nível de comprometimento da receita para o pagamento do serviço da dívida necessário para que o Estado promova no prazo originalmente contratado o conjunto da sua dívida, considerando inclusive, as dívidas não relativas à renegociação com a União?

Respostas à Questão 7

Goiás: Se for para manter dentro do prazo originalmente contratado no conjunto de nossa dívida com as demais obrigações contratuais não renegociadas, o comprometimento ficaria no limite de 13% da receita líquida real, emanado da Lei nº 9.496/97.

Mato Grosso: Para que o Estado cumpra o prazo originalmente contratado para a liquidação total das dívidas seria necessário pagar o valor

integral de cada parcela mensal, mantendo o pagamento das dívidas extra limite. Mesmo assim haverá necessidade de refinanciar os resíduos já existentes, provenientes dos contratos referentes às Leis nºs 8.727/93 e 9.496/97. A hipótese prevista na questão, porém, está acima da capacidade do Estado.

Mato Grosso do Sul: O comprometimento médio da receita líquida real do Estado em relação aos serviços da dívida é de 18,4%, incluída a ampliação do prazo de pagamento previsto nos refinanciamentos ao amparo das Leis Federais nº 8.727/93 e nº 9.496/97. Entretanto, é de extrema importância salientar que o comprometimento médio nos próximos vinte e um anos é de 26,65% e nos quatorze anos finais a média é de 6,58%.

Paraíba: Da ordem de 21,2% da receita líquida real, o que é totalmente incompatível com a realidade dos Estados brasileiros em geral, e da Paraíba em particular. Estudos indicam que o comprometimento deveria ser de, no máximo, 9% da receita líquida real, abrangendo todos os débitos, renegociados ou não, dilatando-se, em consequência, o prazo para a amortização originalmente contratado.

Pernambuco: Para o pagamento do serviço da dívida no prazo originalmente contratado, o Estado apresenta, hoje, um percentual de comprometimento da receita corrente líquida de 13,68%, incluindo o serviço da dívida relativo ao contrato originado da dívida da COHAB.

Piauí: A princípio, o nível máximo que o Estado pode desembolsar, por mês, com o pagamento de todas as suas dívidas (intra e extra limite) seria de, aproximadamente, 11% da receita líquida real, ou seja, R\$ 11 milhões.

Rio de Janeiro: O ideal seria que os desembolsos mensais do serviço da dívida interna e externa intra e extra limite, derivados dos contratos de refinanciamento, renegociação e financiamentos firmados com a União e os demais credores, tivesse como limite de comprometimento o dispêndio de 6% da receita líquida real.

Rio Grande do Norte: 5% da receita corrente líquida, em virtude de ser um Estado que requer investimentos nas áreas social e de infraestrutura, inclusive para atrair investidores privados, objetivando o desenvolvimento econômico e menor dependência do setor público.

Rondônia: Se o limite ficasse entre 8 e 10% da receita líquida real, poderíamos alocar uns 5% a mais da receita para investimentos.

Santa Catarina: 18% da receita líquida real.

Comentários às respostas à Questão 7

Cinco Estados, que se relacionam a seguir, atenderam à solicitação de indicar o percentual de comprometimento da receita com o pagamento do serviço total da dívida, capaz de permitir o cumprimento dos prazos originalmente contratados: Goiás (13% da receita líquida real); Mato Grosso do Sul (18,4% da receita líquida real, nas condições atuais, mas o percentual se elevará a 26,65%, em média, nos próximos vinte e um anos, reduzindo-se, em seguida, a 6,58%, nos quatorze anos finais); Paraíba (da ordem de 21,2% da receita líquida real); Pernambuco (13,68% da receita corrente líquida, em termos atuais) e Santa Catarina (18% da receita líquida real).

Quatro outros Estados preferiram declarar o percentual de comprometimento da receita com o pagamento do serviço da dívida que seria adequado às suas atuais dificuldades financeiras. São eles: o Piauí (máximo de comprometimento de 11% da receita líquida real); o Rio de Janeiro (o ideal seria o limite de comprometimento de 6% da receita líquida real); o Rio Grande do Norte (5% da receita corrente líquida) e Rondônia (entre 8 e 10% da receita líquida real).

O Estado de Mato Grosso, de outra parte, deixou de indicar o percentual de comprometimento solicitado, alegando apenas que a hipótese prevista na questão está acima da capacidade do Estado.

IX – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame das respostas ao questionário permite que se extraiam interessantes conclusões relativamente às condições da dívida estadual. Dentre as perguntas do questionário, algumas, pelo tema que abordam, proporcionaram respostas particularmente esclarecedoras. Este é o caso da Questão nº 1, pergunta 'a', cujas respostas revelam que, dentre os dez Estados incluídos na análise, sete (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte) dispõem de política definida para a gestão de sua dívida, enquanto que os demais (Pernambuco, Rondônia e Santa Catarina), embora ainda não disponham de uma política já definida, caminham firmemente no sentido de alcançar esse objetivo.

Têm especial interesse, também, as informações relativas ao percentual entre o estoque da dívida e a receita corrente líquida, correspondentes às respostas à Questão nº 2, pergunta 'a'. Oito Estados declararam percentual superior a 100%: Pernambuco (131%), Paraíba

(149%), Rondônia (151,35%), Piauí (181,9%), Santa Catarina (195%), Mato Grosso (242%), Goiás (280%) e Mato Grosso do Sul (303%). O Estado do Rio de Janeiro, embora não tenha informado o percentual, declarou ter ultrapassado o limite permitido. O Estado do Rio Grande do Norte, de outra parte, apontou o percentual de 32,40%, deixando, porém, de fornecer os dados de cálculo.

Interessante informação está, também, contida nas respostas à Questão 2, pergunta 'b', que trata do prazo médio de amortização da dívida, bastante elevado para a maioria dos Estados. Seis deles situam esse prazo em vinte anos ou mais: Piauí e Rio de Janeiro (20 anos); Mato Grosso do Sul (20,3 anos); Rondônia (20,58 anos); Goiás e Santa Catarina (25 anos).

Devem-se enfatizar, ainda, as informações referentes à relação média entre o superávit primário e o total de amortização e juros pagos pelos Estados nos últimos três anos, encontradas nas respostas à Questão 2, pergunta 'g'. Quatro Estados declaram ter realizado superávit primário superior a 60% do montante de amortização e juros pagos, a saber: Mato Grosso (89,4%), Piauí (80,86%), Pernambuco (70,33%) e Rondônia (67,2%). Para cinco outros Estados (Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina), o superávit primário situou-se entre 40 e 60% do total de amortização e juros pagos.

Ressaltem-se, igualmente, as informações alusivas aos fatos de o Estado ter ou não atingido o limite de comprometimento da receita previsto contratualmente, e de dispor de viabilidade para cumprir o prazo contratual, correspondentes às respostas à Questão 4, perguntas 'a' e 'b'. Oito Estados (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rondônia) informam já ter atingido o limite de comprometimento da receita, enquanto que um nono, Santa Catarina, declara estar muito próximo desse limite. De outra parte, sete Estados (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Santa Catarina) declaram não dispor de condições para o cumprimento do prazo contratual.

A pesquisa promovida pela Subcomissão da Dívida Pública da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal fornece, assim, excelentes informações quanto à situação atual e futura da dívida estadual e um bom conjunto de sugestões para solucionar o problema dos débitos, que vem restringindo, sobremaneira, a capacidade de os Estados proverem adequadamente ao atendimento das necessidades básicas de suas populações.

III - SUMÁRIO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E OUTROS ASSUNTOS TRATADOS NAS REUNIÕES

1ª Reunião da Subcomissão: 16 de agosto de 2003

Sob a Presidência eventual do Senador Pedro Simon, iniciam-se os trabalhos de instalação da Subcomissão e, em seguida, são eleitos, por unanimidade: para Presidente, o Senador César Borges e, para Vice-Presidente, o Senador Fernando Bezerra.

O Presidente da Subcomissão designa o Senador Ney Suassuna, Relator da Subcomissão.

2ª Reunião da Subcomissão: 20 de agosto de 2003

É aprovado o Plano de Trabalho elaborado pelo Senador Ney Suassuna. Na sessão, são aprovadas as seguintes providências:

1. convite para audiência pública os Governadores Eduardo Braga, Rosinha Garotinho, Aécio Neves e Germano Rigotto;
2. visita à Secretaria de Dívida Pública, a fim de obter resposta do Tesouro Nacional sobre questionaria enviado em 28;.02.2003;
3. convite ao Secretário do Tesouro Nacional para uma explanação sobre o tema na Subcomissão;
4. conferência nos quantitativos que vierem dos Governos;
5. proposta “uma motivação no Programa de Redução do Percentual das Dívidas”;
6. convite para audiência pública aos Ministros da Fazenda e do Planejamento.

Na reunião, o Presidente César Borges apresenta “Relatório contendo os Principais Indicadores Fiscais e de Endividamento; as

proposições do Senado Federal sobre Dívida Pública e Principais Normas sobre Endividamento Público.

O Senador Cear Borges agradece a confiança dos membros da Subcomissão ao egerem S. Excelência para a Presidência; destaca a competência do Relator para tratar dos assuntos pertinentes à Subcomissão; enfatiza a importância da busca de soluções para o problema do endividamento dos Estados e solicita, ao Relator, para informar aos pares o teor da pauta dos trabalhos.

O Senador Ney Suassuna:

- a) informa que o “item 1 da pré-pauta dispõe sobre o envio de convites para os seguintes Governadores, os quais dariam o perfil das diferentes regiões: Eduardo Braga, do Amazonas; Rosinha Garotinho, do Rio de Janeiro; Aécio Neves, de Minas Gerais; e Girmano Rigotto, do Rio Grande do Sul;
- b) sugere visitar a Secretaria do Tesouro Nacional, a fim de obter resposta ao questionário enviado em 18.01.2003 e convidar o Secretário do Tesouro Nacional, para explanação sobre o tema na Subcomissão;
- c) informa a solicitação a todos os Tribunais de Justiça dos Estados sobre informações a respeito dos precatórios dos Estados, adotando-se o mesmo procedimento em relação aos da República, “porque provavelmente o reflexo República/Estado e vice-versa existirá”;
- d) pretende conferir os quantitativos que vierem dos Governos e juntar todos os projetos que tramitam na Casa sobre dívida pública;
- e) pretende motivar o programa de redução percentual das dívidas;
- f) propõe convidar os Ministros da Fazenda e do Planejamento para audiência pública na Subcomissão;
- g) entende que, com essas medidas, a Subcomissão analisará o cenário e partirá para medidas complementares;
- h) distribuiu aos membros o questionário respondido por dez Estados e comunica que outros 8 Estados estarão enviando

as respostas. Com isso, será possível cotejar os argumentos dos Estados com os do Governo federal sobre o assunto;

- i) com relação aos Estados, pensa em levantar quais os empréstimos externos estão paralisados; quantos foram tomados; as condições de contrapartida e outros levantamentos necessários a uma visão mais clara do cenário, objetivando fornecer à CAE Relatório Final para que se possa criar legislação condizente e tomar as medidas cabíveis.

A pré-pauta é aprovada pelos membros da Subcomissão

O Presidente informa que, no prazo de 90 dias, a Subcomissão deverá apresentar proposta à CAE e que a Subcomissão terá reuniões ordinárias às quartas-feiras, após a Ordem do Dia.

O Presidente informa, também, sobre o levantamento de alguns dados interessantes para os membros: primeiro, os principais indicadores fiscais de endividamento dos Estados, levantados pela STN – dívida consolidada líquida dos Estados, resultados primários e nominal dos Estados e as despesas líquidas com pessoal dos Executivos estaduais; segundo, levantamento das proposições do Senado Federal sobre as dívidas públicas: os Projetos de Lei, os Projetos de Resolução e as PECs, tramitando no Senado e na Câmara. Propõe a aglutinação dessas proposições. Lembra, ainda, as principais normas sobre o endividamento público: as Leis n^os 9.496, de 1997; 10.195, de 2001; 8.727, de 1993 e distribui a LRF comentada.

Com relação aos Municípios, o Presidente propôs a discussão principalmente das grandes capitais e dos grandes municípios, com o que concordou o Relator, porquanto “as cidades pequenas praticamente não têm endividamento, a não ser internamente, ou seja, da prefeitura com seus fornecedores”.

O Senador Ney Suassuna acredita que os trabalhos da Subcomissão devem abranger a discussão sobre os municípios brasileiros. A propósito, vale registrar as palavras do Relator:

“Entendo que poderíamos, perfeitamente, discutir. As mais endividadas são as cidades grandes. As cidades pequenas praticamente não têm endividamento, a não ser internamente, ou seja, da própria prefeitura com seus fornecedores. Em relação a empréstimos, em relação a empréstimos, em relação a endividamentos maiores, os problemas estão com as cidades grandes.

Quando fui Presidente da Comissão, estava sendo promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal. Antes que fosse promulgada, fizemos um *tour de force*, chamando todas as prefeituras. Juntamos aqui o Tesouro Nacional, a Procuradoria-Geral do Ministério da Fazenda e o Banco do Brasil, que recebeu a delegação de negociar o endividamento das cidades. Poucas cidades ficaram fora da renegociação. As cidades que ficaram fora foram apenas meia dúzia, o restante fez a repactuação. Nesse momento, um problema mais sério foi levantado. Os Municípios, hoje, estão obrigados por nós – e somos culpados porque fomos coniventes – a recolher e aplicar 25% da sua receita com educação, 12% com saúde e 9% sobre o atrasado do INSS. Sobre a sua folha - que normalmente beira 60%, que é o teto permitido pela Lei Camata – 21% são arrecadados para o INSS. O INSS tem 9% fixos e mais 21% sobre a folha. Em uma folha de 50%, falamos de algo como 10%. Se somarem, para a folha sobrar menos de 45%. Quarenta a cinco por cento é para pagar a folha, faltam os precatórios.

Falando em precatórios, acabei de receber uma sinalização do Governo de que devo relatar uma medida. Hoje apresentei uma emenda que todos os Srs. Senadores subscreveram ou quase todos. O projeto e do Senador Efraim Morais, mas S.Exa. pediu sessenta meses. Estamos passando para cento e sessenta meses e 2% da arrecadação sobre os precatórios. Sobre os precatórios, hoje, os prefeitos estão pagando até 40% de sua arrecadação. Na última reunião que fizemos na Frente Parlamentar, ficamos surpresos ao ouvir prefeitos dizerem que foram receber o Fundo de Participação, não o receberam e ainda ficaram devendo para o mês seguinte. Como podem regularizar a folha dessa maneira? É preciso regularizar o problema dos precatórios.

Por outro lado, estou relatando uma medida provisória que permite que os municípios possam utilizar os fundos depositados em juízo. O Estado já podia, assim como a União. Os Municípios não, mas vai poder. É ainda muito pouco para resolver a crise dos Municípios. Como V. Exas. vêm só o somatório do que é vinculado já consome todo o orçamento do Município.

Creio que poderíamos analisar e faríamos paralelamente. Poderíamos criar uma espécie de subcomissão. Cuidaríamos dos dois assuntos em separado. Faríamos o que cabe ao que nos foi delegado, pois somos o Estado, mas não descuidaríamos de apresentar à Comissão de Assuntos Econômicos a situação e as medidas em curto a médio prazos, para a melhoria da economia municipal. Acredito que possamos fazer isso tranquilamente. E seria um sucesso, porque, embora tenhamos uma Frente Parlamentar com 230 Srs. Deputados e uma Frente Parlamentar pró-

município, no Senado, com 51 Srs. Senadores, não existe nenhuma comissão cuidando especificamente do assunto. Nós podemos fazer isso juntos.

A minha sugestão, Sr. Presidente, é que V. Exa. aceite o desafio e que o levemos adiante, pois já vamos apresentar sugestões na Comissão de Assuntos Econômicos nas duas áreas, nos dois entes federados, Estados e Municípios.

(...)

A regra será normal para todas elas. As capitais têm uma situação mais folgada – perdoe-me, Sr. Presidente, por haver usado a palavra –, porque elas possuem ISS em maior volume e imposto territorial. As pequenas, nem isso possuem; elas vivem somente do fundo. Mas, com certeza, existem as agruras. Eu conversei com o Prefeito César Maia, na reunião dos Prefeitos do PFL, a S. Exa. me dizia o seguinte: “Eu tenho algum dinheiro junto, e isso é que está me salvando, porque, se pegar a média deste mês e fazer uma projeção, em poucos meses eu estarei insolvente igual aos demais.” O Rio de Janeiro é uma das cidades que está em melhor situação financeira no País.

Então, com certeza todas essas medidas, por exemplo, o relato dos depósitos judiciais, para cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo, ou as capitais, tem grande valia. Para uma cidade pequena não tem, pois ela não tem demandas que estejam depositadas na Justiça. É um outro universo. Mas, eu penso que as medidas de curso e de médio prazo, nós selecionaríamos, mas trataríamos todos igualmente, em um primeiro momento. As diferenciações virão até na análise.”

Sobre o assunto, o Presidente lembrou que os pequenos municípios têm dois tipos de dívidas que agravam a situação financeira municipal: com os precatórios, principalmente os com a Justiça trabalhista, e com a Caixa Econômica Federal, devido sobretudo a financiamentos para pavimentação, em passado recente.

A Subcomissão deliberou pela oitiva de dirigente do IBAM, em vista da experiência daquela Instituição em assuntos municipais e em conformidade com a sugestão do Senador Saturnino Braga.

O Senador Delcídio Amaral enfatiza a grande oportunidade que a Subcomissão tem para apresentar uma proposta à Comissão de Assuntos Econômicos, não somente para a questão dos municípios, como também para os Estados. Vê os trabalhos propostos com muito boa expectativa, exatamente por atacar uma questão que hoje aflige o dia-a-dia de todos os Estados e dos principais municípios do País.

O Senador João Batista Motta faz as seguintes considerações:

“Estamos caminhando para um ponto em que os pequenos Municípios, os de interior, não terão mais arrecadação, porque, com a fórmula adotada sobre o valor adicionado das empresas, a se essas empresas não foram, não estão indo, nem irão para o interior do Brasil, a que ponto nós vamos chegar amanhã? Se todas as empresas procuram ficar onde o Município é mais estruturado, por consequência ficarão sempre nas regiões metropolitanas.

Quando uma empresa chega na região metropolitana e se instala, passa a gerar ICMS para aquele município e no valor adicionado conta para ele. V. Exa. que foi governador e quem foi prefeito sabe disso, que diminui a arrecadação do município pequeno, pobre. Na hora que isso é executado, diminui. E é mais grave ainda, porque hoje as empresas que estão se instalando no País são praticamente todas voltadas ao mercado exterior. Ontem, nós vimos na televisão que o Presidente Lula estava inaugurando uma fábrica de celulose no interior de São Paulo que se destina a exportar.

No meu Município, no Espírito Santo, todas as grandes empresas somente exportam: Vale do Rio Doce; CST; a de Ponta Ubu, que é o maior mineroduto do mundo e a Aracruz Celulose. Só que onde essas empresas se instalam, como o mecanismo é valor adicionado, conta astronomicamente para aquele Município subtraindo aquilo que os outros já tinham.”

O Presidente César Borges lembra que, por tratar de distribuição a matéria inscrita na Lei Maior, há uma discussão com relação a modificar a Constituição quando distribui ICMS, porque hoje são 75% do Estado a 25% distribuídos para os Municípios, sendo 75% desses 25% pelo IVA; a 25% restantes dentro de critérios estabelecidos pela assembléia legislativa.

“Há uma discussão de se apresentar uma PEC para que 50% do ICMS sejam efetivamente distribuídos pelo IVA, pelo valor agregado, a os outros 50% por critérios populacionais a outros critérios estabelecidos pela assembléia legislativa de cada Estado.

Eu acho que essa seria uma medida muito mais justa, porque efetivamente há hoje uma distorção muito grande quando se vê a renda per capita de cada município em relação à distribuição dos impostos. Há municípios que tem uma renda per capita altíssima porque, ali tem, por exemplo, uma refinaria de petróleo. Isso acontece no meu Estado. E há outros municípios tipo uma grande capital, nos quais se tem uma renda per capita baixa, com uma grande população a sem grandes industrias.”

O Senador João Batista Mota adiciona os seguintes comentários:

“V. Exa. falou na atual legislação. Mas dentro da nova reforma tributária proposta pelo Presidente Lula se está “desconstitucionalizando” essa distribuição, que está passando para lei complementar, o que é muito grave. Porque uma lei complementar aqui, para contemplar São Paulo, Espírito Santo ou Piauí, vai ser muito difícil de ser aprovada. V. Exa. não encontrará uma forma que agrade a todos ao mesmo tempo.

V. Exa. Está certo quando diz que é bom que fizéssemos uma mudança: que 50% fique pelo atual, que é o valor agregado, e 50% seja entregue para as assembleias legislativas distribuírem. Esse é o caminho certo e o único. Mas esse preceito deve estar constitucionalizado.

Eu acho que a reforma do Presidente está tirando da Constituição. Mas nós não devemos acatar isso, mas fazer com que fique constitucionalizado e que seja na forma em que V. Exa. propôs, porque no meu Estado o que aconteceu? O Governador mandou o projeto para a Assembleia, tirando a região metropolitana de qualquer participação daqueles 25% que a Assembleia Legislativa tem o direito de fazer a lei. Resultado: houve um pouquinho da justiça, ainda não foi o total. Se passasse, hoje, para 50%, tenho certeza de que o atual Governador iria manter o mesmo critério, afastaria a região metropolitana daqueles 50% e repassaria toda a verba para o interior do estado. E os outros governadores, por certo, fariam a mesma coisa.

Então, acho que se deve continuar a constitucionalizar. Temos que estar acordados para isso, não podemos deixar os municípios vulneráveis, porque a lei complementar não será aprovada tão cedo e essa justiça não virá tão cedo e, quem sabe, não virá nunca. Ficarão como estão. O melhor é que seja constitucionalizado, que a gente negocie com o Ministro Palocci, porque não é matéria que diz respeito a ela. Basta conversarmos com os governadores, eles vão concordar, evidentemente, que 50% seja pelo valor agregado e que 50% a Assembleia escolha o seu critério, de acordo com a realidade do seu estado.”

3ª Reunião da Subcomissão: 27 de agosto de 2003

O Senador Ney Suassuna relata pesquisa sobre Dívida Pública realizada junto ao Tesouro e sobre os projetos que tratam da dívida dos Estados, em tramitação no Senado.

Informa que esteve na STN para tratar da dívida pública e que, para surpresa, o Secretário do TN “não sabe nada sobre precatórios”. Toma, então, a iniciativa, de solicitar informações sobre o assunto a todos os Tribunais de Justiça dos Estados.

A STN controla apenas a dívida consolidada, quando há várias modalidades de débitos, inclusive pagamentos de empréstimos de empreiteiros assumidos pelos Estados e com os quais os Estados não podiam endividar-se. Informa que há várias dívidas que não entraram na consolidação e que podem ser a ponta de um *iceberg*.

O Relator informa que está levantando várias informações sobre a questão do endividamento, dentre as quais a dívida não-consolidada, no somatório de empréstimos externos, de que a Secretaria do Tesouro tem noção; empréstimos nacionais não-consolidados, sobre o qual eles não têm controle; e o empréstimo consolidado, sobre o qual a STN tem controle. O Relator pretende examinar, dentro da dívida estadual, qual a parte que poderia ser glosada, a exemplo de inflação ou juros.

Sobre os vários Projetos em tramitação, o Relator destaca: o de autoria do Senador José Alencar, atual Vice-Presidente da República, objetivando reduzir para 5% o percentual de RCL para pagamentos de dívida consolidada, porquanto a maioria dos estados inicia pagamentos correspondentes a 13% da RCL e outros em até 22%; a proposição de autoria do Senador Saturnino, que buscava fazer o perdão de uma parte da dívida. São alternativas que estão sendo levantadas para que se encontre uma solução para baixar o pagamento da dívida consolidada, buscando-se o equilíbrio para que o Estado e, inclusive a República, não perdessem, imediatamente, a arrecadação.

Sobre as audiências, o Relator sugere que, após a visão de uma área do Norte, seja ouvidos também o Nordeste, o Centro-Oeste, o Sul e o Sudeste, para que se tenha um cenário de todos o país.

O Presidente da Comissão, Senador César Borges, concorda com o Relator e adiciona:

“Vamos procurar consolidar todas as informações para que a própria Comissão possa subsidiar uma posição negociada entre as diversas propostas que existem nesta Casa com relação à dívida dos Estados.

O importante é constatar que hoje essa dívida é limitante da capacidade de Sobrevivência dos Estados e até da capacidade dos Estados brasileiros de investir e de cumprir suas obrigações com suas populações. Os projetos que tramitam aqui são do ex-Senador hoje Vice-Presidente da República José Alencar, que limita o pagamento dessa dívida em 5%, que têm um substitutivo do Senador Saturnino Braga, que o fixa em 7%, o que é uma solução. o próprio Senador Saturnino Braga aventa que pode até nos apresentar com mais detalhe uma proposta de revisão dessa dívida como um todo. Como ela chegou ao montante por meio de juros, inflação e correção

monetária, imputados à dívida, poderia haver uma correção. Também há outras propostas do Senador Antero Paes de Barros, em que se revisa a fórmula de cálculo da receita corrente líquida, sobre a qual incide o percentual negociado entre os Estados da Federação.

Esse é o trabalho que temos de conduzir, ouvindo aqui os governadores dos Estados, especialmente os que não têm capacidade alguma de aumentar qualquer grau de endividamento e que por isso não podem procurar entidades financiadoras nacionais e internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Bndes, a Caixa Econômica Federal, que dispõem de recursos, mas que ficam impedidos de financiar Estados. É o caso do Mato Grosso do Sul, Aço Grande do Sul. Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Maranhão, Alagoas, São Paulo; que estão acima daquele nível de duas vezes o endividamento com relação à sua receita corrente líquida. Esse foi o limitador que apresentou o Governo Federal.

Quero, desde já, agradecer a presença honrosa entre nós do Governador do Estado do Amazonas, Eduardo Braga. Quero dizer a S. Ex^a da nossa satisfação em recebê-lo e poder ouvi-lo nesta manhã de hoje. Estamos tentando dar um enfoque maior, pondo uma lupa sobre esse problema do endividamento dos Estados brasileiros, para cumprirem com o Governo Federal essa dívida, que em determinado momento não deixou saída para os Estados, foi aceita, foi negociada, oriunda de uma dívida inflacionada por um período difícil que o País passou e por juros elevadíssimos, além da inflação.

De forma que hoje os Estados brasileiros têm uma dificuldade imensa de com esse endividamento junto ao Governo Federal, endividamento externo também e até dívidas não consolidadas, que a Secretaria do Tesouro Nacional não tem. Queríamos ouvir a opinião de V. Ex^a, mas, antes, passarei a palavra ao Relator, Senador Ney Suassuna, que também apresentará um pouco a sua visão sobre o assunto, que pode enriquecer a sua palestra.”

O Relator informa aos presentes os trabalhos realizados até então: levantamento da dívida consolidada dos Estados e do problema de gasto de pessoal. Em elaboração, o levantamento do pagamento à União, pois há Estados que estão pagando percentuais muito elevados. Reafirma a sua preocupação, porquanto não há controle, por exemplo, sobre precatórios, ninguém sabe qual é o volume dos precatórios no total dos Estados, nem tampouco da dívida não-consolidada.

Construído o cenário e mosaico, a Subcomissão apresentará sugestões, inclusive aperfeiçoando algumas proposições já em tramitação na Casa, conforme acima relatadas e estabelecerá que medidas de curto e de médio prazo, do ponto de vista legislativo, poderão ser tomadas para aliviar a situação dos Estados.

É realizada, em seguida, a primeira audiência pública, tendo como expositor o Sr. Eduardo Braga, Governador do Estado do Amazonas. O Governador faz exposição sobre a dívida do Estado do Amazonas e as dívidas estaduais, em geral. Para o expositor, com o aumento da receita da União, diminuem-se significativamente as receitas estaduais, causando, assim, maior endividamento dos Estados.

Segundo o Governador, o Estado do Amazonas não fez nenhuma operação de endividamento nos últimos quinze anos. Por isso não comprometeu a sua capacidade de pagamento. Isso, por um lado, é bom, porque o Estado tem baixo endividamento. Mas, por outro lado, é ruim, porque durante essa década e meia o Amazonas, nas palavras do Governador,

“fez investimentos na infra-estrutura, investimentos sociais praticamente com recursos próprios e com recursos oriundos das privatizações feitas no Estado.

Nesse momento, o Estado não tem mais o que vender. Ele já vendeu tudo. O custeio e a manutenção do Estado cresceram muito em função das obras sociais construídas nas áreas de saúde e de educação, e isso pressiona e aumenta obviamente o custeio do Estado. No entanto, é fato que existem vários Estados que fizeram exatamente o caminho inverso do Amazonas, ou seja, ao longo desses últimos quinze anos, fizeram investimentos aliando a sua capacidade de investimento próprio à capacidade de privatização oriunda das privatizações e à capacidade de endividamento do Estado. Isso fez com que alguns acabassem ficando com um percentual sobre a sua receita bastante forte para o pagamento da sua dívida pública, o que tem acarretado problemas graves e sérios em vários Estados.

Obviamente, isso vem se somar a outras questões. O endividamento, hoje, do País e a dívida pública nos Estados se tornam mais graves quando o Governo Federal - não é o Governo Lula, mas o Governo Federal - não cumpre a legislação do Fundef, por exemplo, e acaba penalizando ainda mais os Estados, como a Bahia e o Amazonas, que acabam fazendo 100% do Fundef com recursos estaduais e municipais sem haver a complementação da União, o que dá, para o caso do Amazonas, um déficit, na área do Fundef, da ordem de R\$80 milhões/ano. Além disso, com relação ao SUS, por exemplo, o Estado do Amazonas com um milhão e meio de quilômetros quadrados é o Estado que tem o menor pagamento per capita de média e alta complexidade no SUS R\$ 40,25 contra por exemplo o Estado do Eminentíssimo Senador Saturnino Braga, que tem R\$ 73 na média e na alta complexidade. Ora, é óbvio que o Rio de Janeiro merece os R\$73, mas é inimaginável como o Estado do Amazonas, com um milhão e meio de quilômetros quadrados, com dificuldade de logística em todo o seu Estado, consiga praticar uma medicina minimamente eficiente nos altos rios, nas regiões longínquas, com um pagamento per capita de R\$ 40,25.

Isso traz distorções violentas. Por exemplo, a vinculação da saúde por parte da Constituição é de 14%. O Estado do Amazonas aplicou 27%, de janeiro a junho deste ano, na saúde, do seu recurso próprio. Talvez um dos maiores índices do País, exatamente em função dessa distorção brutal que acontece com o teto SUS com relação às Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e até mesmo alguns Estados do Sul. Isso precisa ser arrumado.

Eu acho que a questão do endividamento dos Estados precisa estar dentro da ótica do ajuste fiscal. Todos os Estados estão fazendo e assinando ajustes fiscais com a União e, dentro deles, é preciso levar em consideração exatamente a receita, as despesas, a capacidade de investimento e assumir um compromisso com a União de como o Estado deverá contribuir para o ajuste fiscal da União e de todos, dentro da nossa meta de cumprimento dos nossos entendimentos com o FMI, etc., na busca da estabilidade econômica da economia brasileira.

Então, a questão do endividamento - eu creio - precisa ser analisada, Srs. Senadores, exatamente dentro desse prisma de que, se o Governo quer que os Estados consigam manter um ajuste fiscal da forma que a União tem proposto aos Estados; se o Governo quer que as políticas públicas sociais sejam cumpridas da forma como determina a Constituição; se o Governo quer, portanto, que os investimentos públicos possam fazer frente à necessidade da Nação, é preciso fazer uma revisão geral da questão do endividamento público; é preciso se fazer uma revisão com relação às receitas.

Isso, obviamente, vem no momento oportuno, em função de que o Senado está às vésperas de discutir a reforma tributária. Eu, inclusive, fui convidado pelo Senador Ramez Tebet para estar aqui na Comissão de Economia e Finanças no dia 2 de setembro, para que nós pudéssemos trazer mais uma vez a opinião do Estado do Amazonas com relação a essa questão que está na agenda e na pauta da ordem do dia. Portanto, a reforma tributária vem exatamente no momento em que muitos Estados da Federação já estão contribuindo com a União além do seu limite.

Alguns podem dizer que os governadores não cortam despesa. No Estado do Amazonas, quando nós assumimos no mês de janeiro precisamos fazer um brutal enxugamento, até porque nós temos a Lei de Responsabilidade Fiscal hoje, que é extremamente severa, e os Estados que não cumprirem estarão sujeitos a penalidades bastante rigorosas. O Estado do Amazonas teve que fazer um brutal enxugamento no mês de janeiro porque a projeção dos próximos doze meses já apontava para o não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, nós precisamos fazer um ajuste muito forte no primeiro trimestre de 2003, o que possibilitou ao Estado se reenquadrar na Lei de Responsabilidade Fiscal e possibilitou ao Estado, portanto, a retomar minimamente a sua capacidade de investimento, mas cortando no custeio, na manutenção, fazendo um trabalho muito grande na gestão com qualidade. Creio ser esse o único caminho se quisermos avançar efetivamente.

Portanto, a questão do endividamento não pode ser analisada se não for nesse contexto geral, porque a União e a República, por exemplo, vivem, neste momento, uma situação *sui generis*. Hoje, dos 100% da receita pública deste País, algo em torno de 64%, está na mão da União; 23%, dos Estados e 13% dos municípios. Com a Reforma Tributária, que, neste momento, está sendo discutida na Câmara e que virá, em seguida, para o Senado, se algumas dessas propostas do relatório do Deputado Virgílio Guimarães passar, as nossas receitas estaduais, ao contrário, trocarão de mãos entre os entes federativos, em função da alíquota de referência, e parte da receita global pública ainda vai crescer em favor da própria União. Portanto, O endividamento, se não quisermos comprometer O ajuste, os compromissos assumidos pela União e pelos Estados, precisa ser encarado exatamente dentro desse conceito. Não conheço nenhum Estado que não queira honrar suas obrigações. O que precisamos é de recursos para honrar as nossas obrigações e fazer frente às demandas sociais, cada vez mais crescentes e próximas dos governos estaduais.

A partir do novo pacto federativo da Constituição de 1988, todas as receitas deste País cresceram de forma exclusiva da União, por meio de contribuições, deixando de fora os Estados e os municípios. Tanto é que, se analisarmos os efeitos da nova Constituição Brasileira nos Estados e nos municípios, veremos que houve uma crescente receita estadual e municipal, até 1996, 1997; a partir daí, se estabilizou e depois começou a diminuir, percentualmente, em relação ao PIB de cada um dos Estados, as receitas estadual e municipal. Em compensação, a União, ao contrário, teve receita crescente em função de CID, em função de CPMF, em função da DRU, em função do PIS/PASEP, que rompe a reciprocidade da imunidade fiscal, que é base, inclusive, do nosso próprio pacto federativo e, dentro desse contexto todo, o endividamento.

Então, sou daqueles que discutem a questão do endividamento dentro desse contexto geral. E, na opinião da grande maioria dos governadores com quem tenho conversado; é exatamente esta a questão: se reduzirmos o percentual do endividamento, obviamente se abre uma folga nos Estados para que estes possam fazer os ajustes internos. Se não há possibilidade em função dos entendimentos, dos acordos, do ajuste fiscal, etc, para que isso seja feito, O que se deve fazer? Então, precisamos discutir o que não tem sido cumprido para com os Estados, com relação, repito, à questão do Fundef, o que é uma questão absolutamente inexplicável; à questão do teto do SUS, que é outra questão absolutamente inexplicável; à questão do PASEP, que me parece uma questão inexplicável por causa da imunidade recíproca; à questão, repito, das contribuições, que têm sido exclusivas da União. E, finalmente, penso que a desvinculação da União, em alguns Estados - não é o caso do Amazonas, por isso falo com absoluta isenção -, pode trazer um alívio neste momento de dificuldade, porque temos ainda vinculações que agravam, ainda mais esse quadro, porque essas vinculações não excluem recursos que já não nos pertencem.

Portanto, parece-me que essa discussão acontece no Senado, no momento oportuno, em que os Estados estão atravessando graves e sérias

dificuldades, e os Municípios deste País, uma brutal diminuição da sua capacidade de investir e de fazer frente às demandas sociais. Portanto, a nossa visão, com relação a essa questão de endividamento, vem exatamente nesse sentido. Se detalharmos o endividamento público, chegaremos exatamente às questões já levantadas pelo nobre Relator, de que há, ainda, o endividamento não-consolidados, problemas de desigualdades em alguns Estados - Estados que contribuem com mais de 20% da sua receita para o pagamento da dívida pública - numa clara dificuldade. No entanto, é preciso entender que isso aconteceu pelo brutal endividamento que determinados entes fizeram nos últimos 15 anos, Portanto, acho muito mais correto, quanto ao pacto-federativo, que discutamos as questões que formam o quadro geral de recursos, etc., para que possamos, dessa forma, criar uma condição quase uniforme para os entes federativos. Com isso, percentualmente, O impacto do endividamento público sobre o global das receitas obviamente se ajustará. Eram essas as palavras e a contribuição que poderíamos fazer, tendo em vista que tivemos pouco tempo para discutir a matéria e até mesmo trazer uma apresentação mais densa a esta Comissão.”

INTERPELAÇÕES FEITAS AO GOVERNADOR DO AMAZONAS

O Senador Jefferson Peres rende homenagens ao Governador e amigo particular, Eduardo Braga e lamenta não poder permanecer na Subcomissão, pois tem matéria para relatar, no exato momento, na CCJ.

O Senador Ney Suassuna informa que, com relação ao Fundef, “há cerca de nove bilhões de dívidas da Federação para com os Municípios, faltando consolidar esse número com relação aos Estados. Teremos esse número consolidado no Fundef e em outros itens também.” Lamenta a conivência com todo esse processo, porquanto “fomos deixando passar mais atividades e reduzindo, por meio das contribuições, a receita dos Estados e Municípios.”

Indaga o Governador se o Estado do Amazonas tem, na sua Constituição, limitação para teto de pagamento de precatórios; se os Estados normalmente não têm isso, porquanto quando o Estado recebe uma ordem da Justiça, tem que pagar, mas não tem esse teto limite?

O Governador Eduardo Braga informa:

“no caso do Amazonas, nós não tínhamos o limite e fizemos o seguinte: acabamos de criar um fundo para precatórios em que utilizamos 50% dos recursos depositados em juízo, ainda em discussão. Assim,

pudemos utilizar um percentual do rendimento desses recursos, dos 50%, para fazer frente a precatórios.

Quando assumi o Governo do Estado, havia precatórios de caráter alimentar que se arrastavam há mais de 15 anos na Justiça. prontamente, entendi que aquilo era uma questão social. Existiam pessoas em grave estado de saúde; na Iminência de morrer sem receber os recursos - que só poderiam ser recebidos pela viúva ou seus herdeiros -, porque o Estado teimava em não cumprir esse tipo de precatório. O Estado do Amazonas não tem teto para precatórios, mas tem um fundo que blinda o Erário das liminares com relação a precatórios. O que se tem é a legislação nacional de precatórios, que preconiza um ordenamento de seqüência de pagamentos, etc, como de resto.

Outro fato interessante é que o Estado do Amazonas não tem muitos problemas com precatórios. O Estado não possui precatórios de grande monta, precatórios de bilhões de reais. Existem duas questões graves. Uma se refere a uma contrapartida de um projeto do Banco Mundial no Estado do Amazonas, em que, lamentavelmente, há 17 anos, o Estado teve uma dificuldade, acabou não honrando tal compromisso, esse problema se transformou numa luta judicial, e, nas várias instâncias, temos seguidamente perdido a questão, que é de larga monta. A outra se refere a um projeto com a Caixa Econômica Federal e com o Banco Interamericano, que também ficou na Justiça nestes últimos 15 anos, mas não se transformou ainda em precatório.

O montante de precatórios do Amazonas não é expressivo. Havia situações como essa, como eu lhe disse, de precatórios de caráter alimentar que não eram cumpridos pelo Estado e que estavam trazendo conseqüências muito críticas.

Com relação ao Fundef, mencionado por V. Ex^a ainda há pouco, não sei o número-global consolidado de todos os Estados, mas, no início do meu mandato, ingressei no Supremo Tribunal questionando o caso do Fundef, porque o Amazonas acumulou, nos últimos quatro anos, R\$250 milhões de crédito com o Fundef, crédito esse não honrado pela União.”

Em seguida, o Governador faz a seguinte análise, ao ser indagado pelo Relator sobre os prejuízos causados aos estados exportadores pela legislação que desonera as exportações:

“Senador, V. Ex^a aborda um dos temas que está na pauta do dia. O art. 159, inciso II, da Constituição Federal trata das exportações e da criação do Fepex, fundo que compensa os Estados pela desoneração de exportação de produto acabado. Ora, o Brasil, do ponto de vista estratégico, precisa tanto quanto possível exportar produtos acabados, porque aí sim agregam-se valores, aí sim gera-se emprego e renda, aí sim criam-se cadeias produtivas. Quando exportamos matéria prima *in natura*, estamos exportando

empregos; quando exportamos semi-elaborados, estamos exportando cadeias produtivas inacabadas que são compensadas pela lei Kandir.

No esforço de exportação brasileira, afim de que pudéssemos ter um equilíbrio na balança comercial, tudo é válido, menos quebrar os Estados. A consolidação dos dois fundos do Fepex e da lei Kandir, a constitucionalização da desoneração trará, na minha modesta opinião, três conseqüências graves. Primeiro: hoje, os Estados carregam um passivo, junto aos créditos de ICMS de exportação, não honrados pelos Estados; e não honrados porque esses créditos são de forma ordinária e o Estado usa seu poder de convencimento para que não se tenha cobrança judicial. E quando tem cobrança judicial, como é cobrança de crédito ordinário, discutível, etc., isso se arrasta ao longo de anos na Justiça Federal. Então o que acontece? Agora estamos constitucionalizando a desoneração. A partir da aprovação da PEC-41, a desoneração será constitucionalizada e automática.

Num segundo passo, vamos constitucionalizar um fundo, que está remetido para lei complementar, que haverá de discipliná-lo. Então, em quanto tempo vamos ter a desoneração constitucionalizada e a compensação efetivada?

Não se sabe dizer. Não vai depender sequer da vontade exclusiva do Congresso; não vai depender sequer da vontade exclusiva da União. Vai depender, portanto, da iniciativa do Governo Federal e da vontade do Congresso Nacional.

Durante esse período os Estados terão seus passivos transformados em ativos das empresas, porque passa, a partir daí, ser um direito constitucional do exportador ter o crédito. Isso é um ativo da empresa; não é mais passivo do Estado. Portanto, do ponto de vista temporal, precisamos cuidar de fazer com que haja uma ação simultânea entre a desoneração e a compensação do fundo.

Segundo ponto: além da questão temporal, nós não podemos constitucionalizar daqui para frente, e trazer com a constitucionalização este passivo para ativo automaticamente. Então, lá nas Disposições Gerais Transitórias, o Senado da República terá que fazer uma divisão temporal, de que a desoneração de que trata, ou tratará, determinado artigo, a partir de tal data, considerará ativos das empresas. Se não fizer essa divisão. Por exemplo, no Estado do Amazonas, só o Estado do Amazonas, que é o Estado onde foi implantar-se a Zona Franca lá nos idos de 67, foi implantada com objetivo de substituição de exportação. Lá, em 1991, inverteu-se a lógica. Deixou de ser uma substituição de importação para ser um modelo competitivo. Só aí passamos a ter condições, com o processo produtivo básico, de ter um produto com preço e qualidade para competirmos no mercado internacional. A partir, daí, portanto, começou-se a criar uma plataforma de exportação no Estado do Amazonas, que nos últimos cinco anos exportou US\$ 5 bilhões. Temos, no Estado do Amazonas uma situação *sui generis* em relação a isso. Por quê?

Como nós não exportamos praticamente matéria prima nem semi-elaborados, nós exportamos produto final, produto acabado, nós temos no Estado do Amazonas, na cadeia produtiva, produtos que vem de São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul, enfim, do Brasil e que trazem consigo não só o CPMF, mas também uma carga de ICMS.

Ao elaborar e exportar o produto final, gera-se um crédito que o empresário exportador, que também atende ao mercado nacional, pode usar na sua escritura contábil como crédito proveniente de incentivos fiscais que a Zona Franca lhe dá, ou seja - para resumir -, conforme consta na Constituição aprovada, existem empresas que não pagam imposto. Na minha geração, não pagará mais imposto estadual.

Devido à ocorrência de acúmulo de PIS e Cofins, o Governo Federal enfrentará uma série de ações, porque, da mesma forma, ao exportar, já que há uma desoneração integral das exportações, a cadeia produtiva teria de ser desonerada do PIS e do Cofins; e, neste momento, não noto a discussão dessa desoneração por parte Governo.

Aí surge o terceiro e último problema. Como dissemos há pouco, se tratássemos do endividamento como uma questão correta, global, como faríamos na iniciativa privada, em nosso orçamento doméstico, precisaríamos ter, para desonerar integralmente as exportações, a sua compensação integral. Mas hoje, essa compensação, segundo dados do próprio Ministério da Fazenda, está muito longe de ser integral.

Os Srs. Senadores sabem que hoje a compensação das exportações tem um fundo, proveniente do somatório dos dois, da ordem de R\$5,9bilhões, quando deveria ser de R\$14 ou R\$15 bilhões - há quem diga que seja um pouco maior - para que possam ser compensados, de forma integral, os entes federativos.

A proposta apresentada pelos Governadores ao Governo Federal foi no sentido de migrarmos, com esse fundo, de R\$5,9 para R\$8,5 bilhões. Portanto, muito aquém. O novo fundo proposto pela PEC n.º 41, na realidade, trata-se de um único fundo, consolidado entre Fepex e Lei Kandir, da ordem de grandeza de R\$8,5 bilhões, quando o ideal seria o valor de R\$9 bilhões.

É importante registrar que, em 1999, o Governo Federal compensou, em moeda de hoje, os Estados com R\$9,4, e veio diminuindo. Ano passado, os Estados correram o risco, no final da Legislatura, de sequer o fundo ter recursos para compensá-los.

Então, Senador, a desoneração das exportações fica bastante complexa com o que foi posto no texto do Relator Virgílio Guimarães. Mas tenho certeza de que a experiência de homens maduros, experimentados na política brasileira, do Congresso e, em especial, do Senado, que conta com ex-governadores, Presidente, ex-ministros, nos levará a encontrar uma solução que possa estimular e apoiar as exportações, mas sem quebrar o equilíbrio econômico-financeiro da República brasileira. Se mantivermos a estratégia atual, os Estados ficarão, de certa forma, absolutamente

desmotivados, não estarão dispostos a contribuir, de forma efetiva, para o esforço de exportação.

Digo isso como Governador do PPS, da base aliada, que tem um compromisso com o Governo do Presidente Lula, por quem tenho carinho e enorme respeito, mas temos a nossa responsabilidade com a governabilidade.

Finalmente, é importante dizer que o Governo quer estimular única e exclusivamente o saldo da balança comercial e compensar timidamente os volumes das exportações.

Ora, um país em desenvolvimento como o Brasil jamais exportará produto final sem que importe algo para haver inserção tecnológica no produto final. Isso seja na eletro-eletrônica, seja no automobilismo, seja na indústria que for.

Há pouco ocorreu esse incidente lamentável na Base de Alcântara. O Brasil tem se esforçado para se inserir do campo tecnológico, para dominar a fronteira tecnológica, numa área delicada, estratégica. Ora, temos os mesmos problemas nas cadeias produtivas e os atravessamos nessas cadeias.

O Fundo de Desoneração das Exportações precisa levar em conta, em primeiro lugar, a questão temporal, há que haver uma sinergia entre a desoneração e a compensação; há que se ter consciência da necessidade de um fundo com um montante que compense minimamente os Estados. Finalmente, a criação de um fundo que estimule o Brasil a exportar produtos finais, exportar bens que façam com que a cadeia produtiva a geração de emprego e renda seja retomada no País.”

O Relator traz à baila a questão do teto das remunerações proposto na Reforma da Previdência. “Estamos extremamente preocupados com o teto e devemos alterá-lo, com certeza, aqui no Senado. A fixação do teto em relação ao salário do Governador no Estado do Amazonas cria muito problema?”

O Sr. Eduardo Braga afirma: “Não, no caso do Amazonas. No Estado do Amazonas, o Governador não abriu mão de salários, vencimentos, subsídios, como ocorreu em outros Estados. Isso, ao contrário, cria um desequilíbrio que acaba levando a esse tipo de discussão. ... Em relação às Prefeituras Municipais, sim. No caso da Prefeitura da capital, não. As Prefeituras do interior não estarão regidas pelas regras municipais, mas pelas regras do INSS. Todas contribuem para o INSS, ninguém tem fundo de Previdência municipal no interior do Estado do Amazonas.”

Quanto à contratação de médicos para a região, o Governador informa que “é só do Estado, e eles apenas complementam com uma gratificação municipal. Não há contratação de médicos pelos municípios.

Todos os funcionários que não são do Estado, mas atuam no interior do Estado, contribuem para o INSS.”

Interessante, porém, a ressalva feita, em seguida, pelo Governador:

“Portanto, penso que o Estado do Amazonas não terá dificuldades quanto a isso. Teremos dificuldades, isso sim, se transformarmos o teto do Judiciário e o teto do Executivo. Aí, sim, teremos dificuldades, porque são categorias muito organizadas, que têm uma força estratégica muito importante, como funcionários do Fisco. Esse movimento começa por Delegados de Polícia, fiscais das Secretarias de Fazenda, que estão se mobilizando. O meu próprio Secretário da Fazenda, por exemplo, ao subscrever o documento me ligou: ‘Governador, sabemos que no Amazonas não temos esses problemas, mas há uma questão em alguns Estados e todos nós estamos sendo procurados. V.Ex^a teria alguma coisa contra?’ Respondi que não haveria problema algum ele assinar o documento. O importante é ter consciência de que não se pode, no caso dos auditores ou fiscais, aposentá-los com salário de R\$25.000,00.”

Sobre esse tema da fixação do teto das remunerações, conclui o Relator: “É interessante como todas as delegações dos Estados têm vindo nos pedir para apoiar o teto da magistratura. Como o País é diverso. No Amazonas, essa medida genérica levará à bancarrota, com toda a certeza, se a adotarmos.”

O Senador Saturnino Braga, ao parabenizar o Governador pela qualidade de sua gestão à frente do Estado do Amazonas e agradecer a valiosa contribuição que presta aos Senadores, com informações úteis tanto para os trabalhos na Subcomissão, como para a discussão e deliberação futura sobre a Reforma Tributária, faz a seguinte análise:

“No tocante às atribuições da nossa Subcomissão, é importante saber também que a situação do Estado do Amazonas, com relação – a sua dívida, não está estrangulada como vários outros Estados se encontram e dificultada pela política rigorosíssima fiscal e monetária que, obviamente; com toda a certeza, a partir do ano próximo, entrará numa nova etapa de desenvolvimento porque, na verdade, o grande ajuste já foi feito, e a economia do País sofreu enormemente com esse ajuste. Daqui para frente, especialmente do ano próximo em frente, haverá certamente um relaxamento que não pode ser imprudente, tem que ser um relaxamento bem graduado que mostre uma tendência de recuperação da capacidade de investimento da economia nacional como um todo, e obviamente também dos Estados. A situação de endividamento dos Estados, no fundo é grandemente de responsabilidade do Governo Federal. Claro que houve Governadores que praticaram imprudências graves, condenáveis sob todos

os pontos de vista, mas eu me refiro àquele que se endividaram no limite da prudência. O endividamento é uma operação financeira e administrativa correta se for realizada dentro de certos limites. Governadores e Estados que se endividaram dentro desses limites de prudência quando a política monetária elevou a taxa de juros a patamares estratosféricos - tivemos taxas de juros de mais de 40%, taxa Selic - tinham que ser respeitados pelo Governo Federal para fazer face a situações de extremo rigor em que se encontravam. Resultado: os juros, os compromissos decorrentes daquele endividamento contido em limites de prudência passaram a ser insuportáveis pelos Estados até que veio a renegociação com o Governo Federal, que foi generosa em termos de taxa de juros, mas não foi nada generosa em termos de estoque da dívida, quer dizer, incorporou todo um estoque de endividamento que havia sido causado exatamente pela política monetária do Governo Federal.

Há uma responsabilidade necessária; ao tempo em que o Governo Federal alivia o rigor monetário e fiscal, é preciso reconhecer sua responsabilidade perante o endividamento dos Estados, tal qual o Governo norte-americano, pelo final dos anos 80, reconheceu que o endividamento externo de muitos países, entre os quais o Brasil, havia sido resultado de uma decisão unilateral do Federal Reserve do Governo americano de elevar as taxas de juros internacionais a níveis muito além da expectativa normal dos países. Então o Governo americano, atendendo a esse reconhecimento de responsabilidade, trocou os títulos brasileiros, os títulos chamados brady hoje em dia, com redução de 30% do seu valor. É uma decisão unilateral do governo americano, como também havia sido decisão unilateral também a elevação da taxa de juros. Então, é preciso que isso seja considerado.

E nós gostaríamos, no momento que formos decidir perante o Governo Federal, de contar com a colaboração do Governador Eduardo Braga, que, com muita lucidez, fez sua exposição e nos trouxe informações que serão extremamente úteis no momento em que formos discutir e votar a reforma tributária.”

O Senador João Batista Motta também parabeniza o Governador pelos serviços que está realizando no Estado do Amazonas, por considerá-lo na vanguarda em matéria de modelo de administração pública no País, indaga

“se quanto à desoneração da Lei Kandir não seria bem mais fácil se as empresas trabalhassem - as que exportam - da mesma forma que todas as outras trabalham neste País. Na hora da conversão do dólar para o real, a empresa exportadora receberia um dólar a maior em razão daquilo que foi agregado pelo tributo pago na fonte, pago na origem. Quer dizer, cada empresa apresentaria a sua planilha e, no momento em que ele tivesse recolhido 20%, 30% de tributos dentro do País, receberia o seu dólar mais valorizado. Com isso, faríamos justiça total, já que, no caso dos semi-acabados, pouco valor é agregado ao tributo, pouco trabalho, pouca mão-de-

obra é agregada ao produto final. Então, nós resolveríamos o problema de maneira muito mais simples do que essa parafernália toda: compra no mercado interno, exporta e o que representa o piso, o que representa o IPI e o ICMS? Não seria mais fácil o Governo atentar para esse fato? Era só essa pergunta que eu queria fazer.”

Antes de passar a palavra ao expositor, o Presidente da Subcomissão, Senador César Borges, também parabeniza o Governador pelos seus esclarecimentos e visão do momento oportuno para fazer essa grande discussão, o que demonstra que S.Ex^a está inteiramente a par de toda essa complexa situação que o vive o País.

Registre-se, a propósito, as palavras do Senador César Borges:

“Quer dizer, o que o Governador traz para nós não é o debate da dívida; o problema é muito mais complexo. A dívida é uma dos componentes importantes, mas não é o único.

Entendo que o momento certo para discutir esse assunto é na hora da reforma tributária. O próprio Presidente da República – o Sr. Governador faz parte da base do Governo – abriu esse diálogo. Então, esse diálogo não pode se fechar agora pela aprovação açodada de uma reforma tributária feita de qualquer forma, sob o rolo compressor. O Congresso tem essa grande responsabilidade, bem como os Governadores, e essa possibilidade de manter aberto esse canal de diálogo que deve ser cada vez mais alargado, para que todas essas situações tão complexas citadas pelo Governador sejam contempladas.

Essa é uma obrigação do Governo Federal porque ele tem dever de manter o pacto federativo, de manter a sustentabilidade de todos os entes federados – não apenas do Governo Federal, mas também dos governos estaduais e municipais. Ele deve promover essa grande discussão da melhor forma para que não façamos nada precipitado e, amanhã, tenhamos de reformular ou apagar o que foi decidido.”

Por fim, o Governador do Amazonas, tece os seguintes comentários sobre a análise anterior do Senador Saturnino Braga e as indagações do Senador João Batista Motta:

“Sr. Presidente, Srs. Senadores, eu quero dizer ao Senador Roberto Saturnino que concordo em gênero, número e grau com S. Ex^a. Nós não discordamos quanto ao mérito da responsabilidade pelos endividamentos. Não é isso.

Apenas quero dizer o seguinte. O Amazonas foi um dos Estados que menos se endividaram. O Estado do Amazonas é hoje um dos quatro Estados menos endividados do País. Meu Estado não se endividou não porque não tenha querido se endividar. Não se endividou porque, quando ele conseguiu ter nos organismos multilaterais os seus projetos a ponto de serem aprovados e, portanto, necessitar de autorizações do Governo Federal, através da Confíex, etc, ele não conseguiu por falta de força política.

O que está acontecendo agora? Temos Estados com 22%, outros Estados com 11 %. O que vai acontecer se se resolver o problema pela média? O que eu quero dizer é que precisamos de uma regra que conserte a questão do endividamento sem penalizar aqueles que não se endividaram, porque estes estão sendo penalizados. No total do ajuste fiscal do Governo brasileiro com o FMI, os Estados ajustados, do ponto de vista fiscal, não estão podendo operar nem ser tomadores sequer junto a órgãos como o BNDES, pois este Congresso, na reforma financeira do Governo passado, acabou com essa possibilidade, em função do limite que se estabeleceu para o risco público no BNDES e nos outros bancos.

Portanto, concordo com o senhor em gênero, número e grau. Quero apenas afirmar claramente que não vamos poder tratar desiguais de forma igual em questão tão grave e tão delicada como essa. Muitas vezes, um Estado pode estar em situação diferente do outro Estado. Se se decidir pela média, vai ser muito bom para quem estava muito em cima e muito embaixo. Em vez de beneficiar, estará prejudicando. Foi esse o sentido. Não há aqui nada em desacordo entre a minha posição e a do Senador.

Senador João Batista Motta, quero agradecer por suas palavras, meu companheiro de PPS, meu amigo.

A questão da desoneração das exportações é complexa. Tenho a certeza de que O debate desse assunto será profundo. A proposta de V.Ex^a é mais uma das contribuições que vão engrandecer esse debate. A única coisa que me parece ser absolutamente indispensável é que tenhamos em mente que, seja qual for a posição adotada, precisamos dar a desoneração simultaneamente com a compensação. A questão temporal e O equilíbrio econômico-financeiro é fundamental no caso. Portanto, O montante do fundo é fundamental. E mais: O passivo que se carrega nos Estados não pode ser unilateralmente transformado em ativos para as empresas, quebrando os Estados exportadores deste País. Os Estados que conseguem exportar vão ser brutalmente penalizados. O Estado do Amazonas exportará neste ano US\$1,5 bilhão. As suas exportações cresceram, no primeiro semestre deste ano, em 20% as suas exportações, exportações de bens finais, gerando emprego e renda, gerando cadeia produtiva. Por isso o Projeto Zona Franca é importante para o Brasil, não apenas para o Amazonas ou para a Amazônia Ocidental.

Tenho certeza de que essa questão haverá de animar e de esquentar profícuos e profundos debates tanto na Câmara quanto no Senado. Tenho certeza de que a contribuição de V. Ex^a. haverá de engrandecer esse debate.

Com relação às palavras do nosso Presidente, agradeço pela sua generosidade. Há muito em comum entre a Bahia e o Amazonas. Tive oportunidade recente, num encontro com o Líder Aleluia, de dizer-lhe que nós temos muitas complementaridades, seja no turismo, se conseguirmos unir uma rota litoral/floresta, seja do ponto de vista da Lei de Informática, seja do ponto de vista das exportações, seja do pólo petroquímico, seja da questão da origem e destino.

Essa questão dos Estados que têm um PIB maior do que seu consumo interno precisa ser muito bem avaliada. A regra de transição da alíquota de referência inviabiliza o Estado do Amazonas. Isso não apenas reduz a receita, mas também quebra o Estado do Amazonas. O Estado do Amazonas tem uma perda de 54% da sua receita líquida e esse enfraquecimento do Amazonas é em favorecimento das regiões mais ricas. Então, você vai na razão inversa do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento regional, do desenvolvimento da equidade, da melhoria das condições das políticas sociais, quando um pólo produtor, no coração da floresta, vai perder receita em detrimento dos mercados ricos. Então, acho que o princípio social da carga tributária precisa ser muito bem analisado pelo Senado quando dessa discussão. No mais, agradecer ao nosso nobre relator, nosso Senador Ney Suassuna pelo convite, e dizer que espero ter contribuído humildemente para que os nobres Senadores possam apontar caminhos para 27 governadores que estão à busca de caminhos, de chegarmos a um Porto Seguro, como a Bahia. Muito obrigado.”

4ª Reunião da Subcomissão: 203 de setembro de 2003

Nesta Reunião, a Governadora do Estado do Rio de Janeiro, Sr^a Rosângela Rosinha Garotinho B. A. Matheus de Oliveira, acompanhada do Secretário de Finanças do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Mario Tinoco, expôs aos membros da Subcomissão as suas reflexões e pontos de vista sobre a questão do endividamento dos Estados.

Presentes à Reunião, a Deputada Jandira Feghali e o Deputado Cunha.

O Senador Ramez Tebet, Presidente da CAE, ao declarar aberta a 4ª Reunião da Subcomissão, saúda efusivamente a Governadora, prestando homenagens não só ao Estado do Rio de Janeiro, como também às mulheres do Brasil. Destaca que essa “audiência pública tem por finalidade discorrer sobre a dívida dos Estados...”. Justifica a sua presença pelo fato de a Subcomissão ter sido criada dentro da CAE, que preside, e, como gesto de efetivo reconhecimento do mérito dos trabalhos da Subcomissão que

“neste momento da vida pública nacional, quando estamos no bojo de uma reforma tributária com toda a sociedade envolvida – União, Estados, Municípios, classe produtora, em suma os setores produtivos –, quando penso que deveríamos todos ter os olhos voltados também para o cidadão, para o contribuinte, vem desenvolvendo um excelente trabalho de esclarecimento à opinião pública, permitindo que os Estados da Federação, por meio de seus governadores, aqui compareçam para expor suas idéias e as dificuldades que os Estados brasileiros enfrentam. Isso realmente tem de acontecer no senado da República, a Casa da Federação, a Casa dos Estados brasileiros. Estamos devendo a esta Subcomissão esse trabalho de reconhecimento que vem realizando.”

Interpelaram a Governadora os Senadores Ney Suassuna, Sérgio Cabral, Marcelo Crivella e Pedro Simon.

O Presidente da Subcomissão, Senador César Borges, antes de passar a palavra à ilustre convidada, relembra os seguintes pontos:

“informo que esta Subcomissão foi constituída exatamente com a finalidade de avaliar a dívida dos Estados e a capacidade que tem os Estados brasileiros hoje de suportá-la, dívida essa que tem estrangulado a capacidade de endividamento dos Estados brasileiros.

Sabemos que, quando houve a negociação da dívida, ela favorecia, naquele momento, os Estados brasileiros pela assunção da dívida dos Estados pela União. No entanto, da maneira como foi negociada e da forma como está no presente momento – já se passaram aproximadamente dez anos para alguns Estados e um pouco menos para outros –, a dívida começa a pesar muito por representar uma parcela substancial das receitas dos Estados, algo que varia entre 13%, 15%, 16%. Se já está difícil conseguir algum recurso mínimo para investimento, ao pagar essa dívida, a capacidade fica ainda mais limitada.

Constituiu-se esta Subcomissão na tentativa de agregar os diversos projetos que tramitam no Senado e que tentam resolver essa questão. Há um projeto do atual Vice-Presidente da República, José Alencar, que, quando era Senador, limitava o pagamento da dívida dos Estados, negociada com a União, a 5% da receita corrente líquida. Há um projeto do Senador Antero Paes de Barros, que refaz todo o cálculo do que é receita corrente líquida. Então, o que é considerado, por exemplo, despesa vinculada, cujos recursos são gastos em educação e em saúde, não entra no cálculo da receita corrente líquida. É também uma maneira inteligente de enfrentar a questão. Há proposta no sentido, por exemplo, de que essa dívida pudesse ser transformada em obras públicas, passadas para os Governadores, mediante projetos em conjunto com o Governo Federal e se pagaria a dívida mediante obras, que seriam benefício para a população. Então, são idéias diversas.

Passo-lhe a palavra, dizendo-lhe qual foi a inspiração do Senador Ney Suassuna na criação da comissão. Fique livre para tecer comentário sobre

quaisquer assuntos, inclusive creio que o assunto do dia, circunstancial, com o qual todos estão preocupados é reforma tributária. Ressalto que a dívida também é uma preocupação que será permanente, independentemente do que for votado. Com relação à reforma tributária, continuaremos nosso trabalho para tentar aliviar os Estados desse encargo muito pesado que é a dívida pública dos Estados brasileiros.”

A Governadora Rosinha Matheus agradece a oportunidade da audiência e apresenta a seguinte avaliação:

“Falar da dívida do Estado nos leva também até a discussão da reforma tributária. Hoje estamos lutando para que o Estado do Rio de Janeiro não continue a perder da forma como vem acontecendo ao longo de alguns anos.

Preciso lembrar um pouco a época do Garotinho para mostrar de que forma as coisas aconteceram de lá para cá, porque, na época da renegociação da dívida, o Estado do Rio estava numa situação muito difícil. Era uma dívida impagável e conseguimos fazer uma negociação que foi muito boa para a União e também para o Estado, pois pagamos a conta gráfica com os *royalties* do petróleo. Isso é dinheiro vivo da União e que o Estado naquele momento entendeu que era o melhor e o era.

Foi uma boa negociação para aquela época. Contudo, a situação macroeconômica não se desenvolveu da maneira que esperávamos. O desemprego aumentou. O câmbio foi desvalorizado. Subiu o IGP. Dessa forma, aumentou o peso da dívida. De 13%, pagamos, na verdade, 20% porque aumentou em 7% a dívida extralimite, em face da desvalorização e da situação macroeconômica.

Até sugiro aos Senadores que, quanto aos 13% que os Estados pagam hoje de dívida, realmente repensem a forma de pagamento – prolongar os anos ou diminuir a porcentagem da dívida ou se o pagamento será por meio de obras etc. – porque os Estados, na verdade, estão bastante estrangulados com essa dívida.

O nosso Estado sofreu muito com a perda da arrecadação na época do racionamento de energia, o apagão. No primeiro semestre do ano de 2001, antes do apagão, tínhamos uma receita bastante razoável. O ICMS tinha crescido quase 15% em termos reais. Na época do racionamento, a receita despencou e, durante o ano, essa média ficou em 7,4% – vejam V. Exas. como caiu, com o racionamento, a arrecadação de ICMS do Estado. Quer dizer, no primeiro semestre, em que o crescimento atingiu quase 15%, houve em média uma baixa de 7,4% no ano.

Em 2002, ficamos com 2,6%. Se não fosse o apagão, teríamos arrecadado nesses três semestres cerca de R\$2,047 bilhões a mais de ICMS. Portanto, o apagão prejudicou muito a arrecadação dos Estados, em especial o Estado do Rio de Janeiro.

Desde o fim do racionamento, o crescimento da economia fluminense ainda não atingiu o patamar que possuía antes do racionamento. Principalmente no setor de energia, não conseguimos voltar à cifra que arrecadávamos naquela época anterior ao racionamento, e a crise se acentuou.

Tivemos também alguns impactos por decisões judiciais na folha de pagamento. Entre a folha e a perda que tivemos da receita, tivemos quase 1,4 bilhão por ano de impacto com essas decisões judiciais e a perda da receita.

Eu encontrei o Estado numa situação ainda mais complicada. Além do impacto da folha, além dessa crise toda, macroeconômica encontrei o Estado sem o pagamento do 13º salário do ano passado, sem recurso para pagar o mês de dezembro, e o pagamento da dívida estava atrasado desde setembro. Isso contribuiu para que o Estado ficasse numa situação pior ainda. Entre atrasos com fornecedores, inadimplência do serviço da dívida, o não-pagamento do 13º, temos uma situação de mais de um 1,746 bilhão de reais, só com essas questões, fora o que o Estado já vinha atravessando antes.

Estamos em busca de soluções emergenciais. Estamos fazendo umas negociações para que possamos pagar o 13º atrasado. Vamos pagar este ano quinze folhas de salário com doze meses de arrecadação; consegui pagar em janeiro ainda a folha de dezembro com a arrecadação de janeiro e não a arrecadação de dezembro porque não ficou no caixa; aos funcionários que ganham até 500 reais eu já paguei o 13º do ano passado e deste ano integralmente. Na semana passada, para quem ganha acima do 500 reais, nós parcelamos o 13º do ano passado em cinco vezes; já pagamos a primeira parcela.

Temos algumas questões – inclusive aqui no Senado com uma resolução –, uma negociação que estamos fazendo com o Itaú de antecipação de receita, mas na verdade são trocas de garantias. Nós temos a conta “b” do Estado, que ficou em garantia ao Banco Itaú na privatização do Banerj; estamos querendo uma antecipação desses recursos e, em troca, temos um excedente dos *royalties* do petróleo que estamos dando como garantia para o parcelamento desse empréstimo com o Itaú para pagar o 13º salário. Estamos juntos ao Governo Federal desde a transição, conversando e logo depois que assumimos trouxemos as sugestões ao Governo Federal dos Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), para que nós pudéssemos reduzir o prazo desses certificados; teríamos, para este ano, em tomo de 450 milhões, fora o período dos quatro anos que estamos sugerindo, que daria um pouco mais de um bilhão, e esse valor ajudaria a pagar também o 13º. Porque são dois salários 13º que estamos pagando, e como a nossa folha de 13º bruta é de 650 milhões, ficaríamos com valor aproximado para cumprir com todas essas obrigações que o Governo do Estado tem.

Mas isso não resolve a situação estrutural do Governo. Na Reforma Tributária, nós estamos trabalhando por uma injustiça com o Rio de Janeiro que é a questão da origem e destino. Eu não consigo pensar ou admitir que,

dentro da mesma Constituição, só trate um produto diferenciado dos demais. O petróleo e a energia hoje são exceções na cobrança do ICMS: não são pagos no Estado de produção, mas no Estado de origem, enquanto os demais produtos são pagos no Estado de produção.

Não sendo possível, pelo encaminhamento que nós estamos vendo na Reforma Tributária, mexer na questão da origem e destino, nós trouxemos uma sugestão que não mexe com nenhum Estado a também não tira dinheiro da União, mas ajuda a resolver em parte a situação do Estado do Rio de Janeiro. A nossa sugestão é a seguinte: que a partir de janeiro o Estado do Rio possa ficar com os *royalties* do petróleo devidamente divididos com os Municípios, repartidos com eles como manda a lei, mas que nós pudéssemos ficar com o acréscimo da produção. Com isso nós não estamos tirando dinheiro de nenhum Estado, e a União deixaria de receber o acréscimo, mas não tiraria da União o que já existe hoje. Estamos lutando para conquistar isso na reforma tributária. Essa é a forma que temos para estruturar em parte o Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Essas são as maiores considerações que gostaria de fazer aqui, em especial, a respeito da reforma tributária diante de tudo o que estamos discutindo. São pontos importantes como a desoneração das exportações, o que também é um fator importantíssimo.

Eu havia sugerido desde a primeira reunião com os Governadores e o Governo Federal que seria menos complicada a discussão se o crédito fosse federalizado porque o objeto dessa discussão hoje são os créditos com que os Estados ficam quando exportam. Se federalizar os créditos, acaba a discussão, acaba o problema dos Estados que exportam a tem o crédito, pois esse é o objeto principal dessa discussão.

Quanto à Cide, ao Pasesp e às demais discussões, de tudo isso que consideramos importante, o que é essencial para o Estado do Rio é essa reestruturação. Estamos negociando os CFT's com o Governo Federal. Estamos negociando também com o Itaú – a resolução está no Senado. Existe, ainda, o acréscimo da produção de petróleo para que pudéssemos ficar com os *royalties* desse acréscimo de produção.

Há uma diferença entre quem produz petróleo em terra, caso em que o Estado fica com 56,5%, a quem tem, como é o caso do Rio de Janeiro, a plataforma continental – neste caso ficamos apenas com 22,5%. Isso seria um pouco de justiça e de compensação com o Estado do Rio de Janeiro.

Entendo que esse é o ponto mais crítico que estamos discutindo com os Senadores. Iremos discuti-lo também na Câmara. Não creio que a nossa proposta possa prejudicar algum outro Estado ou mesmo a União. Pode-se fazer a reestruturação de um Estado sem prejudicar ninguém.

Na verdade, a União deixaria de receber esse acréscimo. Ela ficaria com o Estado do Rio até que se discuta a origem e o destino dele. Muito obrigada.

Se tiverem alguma dúvida, estamos aqui e, se for mais técnica, está aqui o meu Secretário que pode me auxiliar.”

O Relator, Senador Ney Suassuna, saúda o esforço que a Governadora está fazendo para que o Estado do Rio de Janeiro, segundo ente da Federação, possa vencer uma crise que parece ser gigantesca – uma situação consolidada há muitos e muitos anos e que passou por diversos governos. A dívida consolidada junto à União atinge R\$35,5 bilhões – uma dívida *per capita* de R\$2.465,00, em comparação com a da Paraíba, por exemplo, de R\$700,00.

Além disso, o Estado despende 20% de sua arrecadação com serviços de dívidas, além da aplicação compulsória de 25% em educação e de 12% em saúde. Trata-se de situação estarrecedora, porque, além disso, o Rio de Janeiro tem o maior número de aposentados – em parte como enorme herança da ex-sede do Governo Federal.

A propósito, lembra as citações do Senador Marcelo Crivella, com as quais fazem coro outros parlamentares: “o Estado do Rio de Janeiro entra na República deixando quarenta bilhões, quatrocentos e seis milhões e recebe de volta 3,21 do que a União arrecadou e do que na proporção dos demais é recebido.... No ano passado, o Rio de Janeiro recebeu pouco mais de um bilhão de verba destinada ao Estado. Ou seja, de quarenta que arrecadou, recebeu pouco mais de um bilhão. É a segunda unidade da Federação e enfrenta dificuldades muito grandes.”

O Senador Ney Suassuna informa, ainda, o grande esforço que a Subcomissão vem fazendo no sentido de levantar o cenário no país sobre a questão das dívidas relativas a precatórios nos Estados e Municípios, embora nem a União saiba quanto deve nesse quesito. Assim, ao ser indagada sobre a questão da dívida relativa a precatórios – montante de precatórios devidos pelo Estado do Rio de Janeiro, junto à Secretaria e em trânsito junto aos Tribunais – a Governadora informa ao Relator que não dispõe de dados precisos para informar à Subcomissão.

A falta de informação sobre o assunto não é privilégio do Estado do Rio de Janeiro, porquanto quase nenhum Estado sabe o valor de dívidas com precatórios. Segundo o Relator, o dado é de difícil e complicado acesso porque são muitas as instâncias em que se encontram tramitando os precatórios: na Justiça, na Secretaria, em instituições de administração indireta do Estado.

Sobre a reforma tributária e a fixação do teto pondera o Relator:

“No momento, estamos um pouco preocupados e perplexos com relação à reforma tributária que vem por aí. O que serve para um Estado às

vezes não serve para outro. Ouvimos o Estado do Amazonas, um Estado exportador, assim como o Rio de Janeiro, e, como exportador, se aplicarmos a divisão entre uma parte do ICMS na origem e outra no destino, será um prejuízo muito grande para o Estado e poderá levá-lo à falência. Não sei e gostaria de indagar à Governadora a respeito do fenômeno de origem e destino, o problema do teto, como vamos nos comportar em relação ao teto no Rio de Janeiro, e que impacto causa, porque também é algo que causa dicotomia entre os Estados. O Amazonas paga um salário confortável ao Governador; no Rio Grande do Sul ele é de quatro mil. Se for utilizado o teto, não conseguirão pagar um técnico que seja categorizado, principalmente para o interior. Além disso, há também o salário dos prefeitos e o problema das pensões, o impacto disso na folha de despesas do Estado.”

A Governadora informa que o impacto em relação ao teto é de duzentos milhões e em relação às pensões é de quatrocentos e cinquenta milhões. As informações são corroboradas pelo Secretário de Fazenda, segundo o qual “aposentadorias e pensões, os dois juntos, representam mais ou menos 50% da folha. Portanto, cerca de quinhentos milhões por mês”.

O Relator observa, com satisfação, que o Estado do Rio de Janeiro está muito equilibrado com folha de pagamento absorvendo 37% da arrecadação. E mais, em declínio, enquanto há Estados com cifras que atingem 62%. Isto reflete o esforço para enxugar a Administração e fazer com que o Estado tenha alguma coisa para investimento. No seu entendimento, a dificuldade do Estado pode ser expressa em necessidades de recursos adicionais da ordem de R\$270 milhões/mês, para revigorar o Estado. Mas observa que o Rio de Janeiro possui um fator diferenciado dos demais, que são os *royalties* recebidos como grande produtor de petróleo.

A Governadora explica que os bons resultados na esfera de gastos com pessoal resultam da criação do fundo da Previdência, durante a negociação da dívida, realizada pelo Garotinho (governo anterior):

“...passamos a folha de aposentados e pensionistas para esse fundo.” Quanto aos *royalties*, a Governadora esclarece: “Mas, Senador, os *royalties* não são apenas para o Estado. Atualmente, a União recebe 40% dos *royalties* e, do que fica para o Estado, passamos 25% aos municípios. Fala-se que o Rio de Janeiro tem muito recurso porque tem os *royalties* do petróleo, mas na verdade o montante dos *royalties* não fica e ainda tem uma parte que paga a dívida, porque foi negociada a dívida. Temos hoje, no Rio de Janeiro, excedente da época que o Garotinho fez a negociação da dívida, porque a produção aumentou no Estado, o valor do barril do petróleo e o dólar aumentaram e ficamos com esse excedente, que também repassamos

aos municípios. Então, ficamos com uma parcela disso, em torno de R\$500 milhões. Não ficamos com a totalidade dos *royalties*.”

A Governadora enfatiza que o Estado do Rio fica apenas com 22,5% dos *royalties*, porque a produção é na plataforma continental, diferentemente de outros estados produtores em terra, que recebem 56,5%. Concorde com o Relator: 40% ficam com a União, 25% para os Municípios e há outras retiradas, inclusive uma parte que fica com a Marinha.

O Relator argumenta que citou o caso dos *royalties* porque, na negociação da dívida, o Estado do Rio foi o que mais pagou e

“se parar para pensar que pagou com *royalties*, não interessa. Mas, do montante que ele tinha direito, disponibilizou e pagou nas negociações. Nenhum Estado dispôs valores como o Rio de Janeiro fez. E, lamentavelmente, a situação continua sendo a de primo pobre. V. Exa. Já falou que, na reforma tributária, a situação do Estado do Rio pode ser resolvida sem parâmetros de outros Estados. Na realidade, V. Exa. está querendo resolver parte pela reavaliação dos *royalties* e pelo excedente dos *royalties* da data de negociação até hoje ao aumento de produção. É isso?”

A Governadora confirma o entendimento do Relator sobre o assunto e reafirma a proposta do Estado: “o que tiver de acréscimo no aumento da produção do petróleo, a partir de janeiro, que pudéssemos ficar com os *royalties* do petróleo”.

Sobre a fixação do teto para as remunerações, a Governadora entende que “se colocar o teto da Justiça, acho que vamos aumentar a nossa despesa. Teria que ser pelo teto do Governador.” Concorde com o que tem sido dito por outros Governadores: como os desembargadores ganham mais do que os Governadores, a fixação do teto com base no Poder Judiciário pressionaria o déficit nas contas públicas estaduais.

A Governadora informa que há previsão de 10% da receita para o investimento desejado, em torno de R\$1.5 bilhão. Mas, hoje, o Estado não dispõe desses recursos para os investimentos. Há falta de recursos todo mês, 15 folhas de pagamento em 2003 e o equacionamento tem sido obtido por meio de alternativas de negociação, como a solicitação de autorização do Senado para a troca de garantias oferecidas na privatização do Banerj, conforme explicou a Governadora:

“a conta b é vinculada, como garantia, ao Banco Itaú na época em que foi feita a negociação da privatização do Banerj, existe esse recurso em conta, que serve como garantia para o Itaú; temos a garantia dos *royalties* do petróleo, queremos antecipar o recurso da conta “b” e estamos dando como garantia uma parte do excedente desses *royalties* do petróleo para pagar mensalmente até chegar ao valor que estamos antecipando de uma conta e parcelando para outra. O dinheiro é do Estado, mas está vinculado como garantia”.

O Presidente da Subcomissão, Senado César Borges, entende que a situação do Rio de Janeiro não é muito diferente da de muitos outros Estados brasileiros. Não tem capacidade de investimento. A Governadora consegue pagar a folha, cumprir suas obrigações de dívida, mas não tem capacidade de investimento.

Para o Relator, realmente o Rio é um Estado numa situação de injustiça perante o Governo Federal, onde há falta de recursos todo mês, além de ter herdado tudo isso ...

As intervenções dos Senadores Sérgio Cabral e Marcelo Crivella enfatizaram as questões relativas às injustiças de que tem sido vítima o Estado do Rio de Janeiro nas últimas 4 décadas. Com efeito, registram-se o acordo entre a União e o novo Estado da Guanabara, como uma espécie de compensação aos prejuízos causados pela perda da capital federal; as promessas de contrapartidas não cumpridas pelo Governo Federal; o tratamento impiedoso do regime militar para com o Estado, impondo a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro e a subsequente intervenção, em 1965 – isto é, o Brasil sofreu com a ditadura e o Rio de Janeiro sofreu com a fusão e com a ditadura; o relacionamento muito conflituoso entre a União e o Estado, durante o período de redemocratização na década de 80; um relacionamento não muito diferente nos anos 90, exceto pelo “momento razoável” entre o Presidente Fernando Henrique Cardoso e os Governadores Marcelo Alencar e, posteriormente, Anthony Garotinho, na renegociação de 1999. Por fim, o recente bloqueio das contas do Estado pelo governo federal.

Em suma, nas palavras do Senador Sérgio Cabral: “houve maus-tratos da União com o Governo do Rio de Janeiro, ao longo da década de 60 e 70, pela reação à ditadura e, nas décadas de 80 e 90, pelas más relações com o Governo Federal”. Todavia, é enaltecido o tratamento adequado, e sob regime de urgência, do Senado Federal no pleito do Estado relativamente à substituição de garantia junto ao Banco Itaú, assunto mencionado acima.

Na área tributária, embora haja especificidades com relação ao Estado do Rio de Janeiro, a questão é mais ampla e complexa. Com efeito, há

uma luta dos entes federativos – Municípios, Estados e União – no que diz respeito à tendência de alto escalonamento de absorção de tributos por parte do Governo Federal e de diminuição dos Estados e Municípios. Questiona-se, assim, o pacto federativo e a reforma nos termos aprovados pela Câmara dos Deputados – que engessa mais esse pacto e sufoca mais os Estados.

Por outro lado, os Estados têm, de fato, pouca autonomia no Brasil, seja do ponto de vista da independência para legislar (legislação concorrente), seja do ponto de vista da incapacidade de buscar, mediante legislação, sua identidade cultural, econômica e os seus valores para gerar receitas próprias, não obstante a dimensão continental e diversa do Norte ao Sul do país. Assim, os Estados devem ter a mesma identidade, porque não podem legislar: há uma camisa-de-força no Brasil. Com efeito, questiona-se a reforma tributária “para garantir mais recursos para a União e sufocar mais os Estados” e a perda para os contribuintes, “pois quanto mais centralizado é o país e quanto menor é o poder local, quem mais perde é o contribuinte”.

Na opinião do Senador Sérgio Cabral:

“O Rio de Janeiro, com as suas especificidades, pelos erros cometidos por aqueles representantes que, na elaboração da Carta Magna, permitiram a isenção do ICMS na produção do petróleo – essa barbaridade que passou na Constituinte para o Estado do Rio de Janeiro –, é o único emirado pobre do mundo... pois produz quase 90% do petróleo nacional e tem um retorno mínimo do que produz. Então, penso que a Governadora está fazendo uma proposta muito razoável”.

O Senador entende que há muito o que se discutir, não só com relação ao Rio de Janeiro, mas em relação aos Estados de maneira geral. Essa “centralização de recursos na União e o que está vindo por aí na reforma tributária” o preocupa, assim como também na Reforma da Previdência – pois discutem-se muito os números, mas pouco os efeitos sobre as pessoas e o Estado de Direito – para concluir que “o Senado Federal não deve ficar submisso a essa celeridade desejada”.

A Governadora enfatiza que a legislação brasileira mandar descentralizar, mas têm sido oferecidas aos Estados e aos Municípios as atribuições, sem os recursos. “Hoje, as atribuições têm de ser descentralizadas, os Municípios precisam atuar, porque estão mais próximos da população, sendo os Estados a segunda instância. Entretanto, os recursos não chegam, mas somente as atribuições. Como desenvolver as ações se os recursos não chegam juntos? Esse é um questionamento que temos de fazer na

reforma tributária.”, na esperança de que justiça sejam feitas para corrigir as injustiças cometidas ao longo de alguns anos.

O Senador Crivella expressa sua angustia diária pelo problema do Estado do Rio, pois “é o segundo arrecadador da União e o décimo quarto a receber recursos de volta”. Segundo o Senador, o Estado manda, mensalmente, uma arrecadação total de 3,5 bilhões de reais para o Governo Federal e recebe de volta menos de 100 milhões. Só de IR são pagos, todo mês, 2 bilhões pelo Estado – exceto o IR de funcionário estadual e municipal, que fica na origem, todo o restante é enviado para o governo federal. São Mais 900 milhões de PIS e Cofins, mais 100 milhões de IOF.

“Isso é equilíbrio federativo. O Estado do Rio ajuda o pobre” diriam os irônicos. Mas “São Paulo, o primeiro arrecadador não faz isso. Em tributos federais manda 100 bilhões todos os anos e recebe quase 20, enquanto o Rio mande 40 e recebe menos de 2. E não é culpa de nenhum Governo. São regras injustas da nossa Constituição que precisam ser revistas.” E na Câmara dos Deputados não se construiu o que havia sido prometido: 1/3, pelo menos, na origem e 2/3 no destino.

O Senador Crivella entende que, realmente, o Estado do Rio de Janeiro tem sido vítima de uma tremenda injustiça com relação à distribuição de recursos e acrescenta: “agora, com a reforma da Previdência, nós três Senadores temos problemas para votar isso, principalmente no que diz respeito à taxa de inativos, porque fiz uma consulta à Consultoria do Senado com a seguinte pergunta: “Quanto é que o Rio de Janeiro vai perder de tributação na reforma?” Eles me informaram que, com os aposentados da União, que vivem hoje no Rio de Janeiro, em Copacabana, Ipanema, Méier, Tijuca – são muitos senhores idosos – Marinha, Exército, Aeronáutica, Ministério da Fazenda, todos esses órgãos do Governo Federal, que vão descontar 11% do que passar de R\$1.560,00. Isso vai significar um prejuízo para o nosso Estado de 220 milhões por mês.” Esses recursos sairão da farmácia, do açougue, da padaria, do supermercado e do táxi... Serão transformados em uma sangria a mais para o governo federal e o Rio de Janeiro não agüenta isso.

O Relator observa que, além disso, os órgãos federais estão sendo retirados um a um da cidade do Rio de Janeiro – o que significa um esvaziamento de poder e de receita.

Ao referir-se ao exame da Emenda Constitucional sobre o ICMS do petróleo, na CCJ e de autoria do Senador Geraldo Melo, o Senador Crivella registra: “É impressionante como a ganância insaciável dessa elite paulista pôde colocar, na nossa Constituição, o casuísmo dos casuísmos, que é

o ICMS do petróleo – único produto – porque energia elétrica é serviço – cujo ICMS é distribuído; não é pago na origem”.

Por outro lado, a Bahia foi, nos anos 80, o maior produtor de petróleo teve como herança o pólo petroquímico de Camaçari. E o que será da Bacia de Campos? O noroeste fluminense possui índices de pobreza similares aos do Nordeste, aos do sertão nordestino e, no então, não possui Sudene, não dispõe de incentivo fiscal federal, como o Nordeste, o norte de Minas e o Espírito Santo. Há que haver um meio termo. A Petrobrás não pode ter uma visão apenas empresarial, apenas de mercado e de eficiência. É preciso considerar o papel estratégico da empresa para o País. Desse modo, para o Senador Crivella, “o Governo Federal tem que ver o norte o noroeste do nosso Estado, e o impacto econômico que ocorrerá com a presença de uma refinaria naquela região sob esse prisma também, além do resultado mercadológico que a própria Governador apontou na característica do óleo produzido na região, da característica do óleo bruto.”

A Governadora considera, em especial, dois pontos importantes na intervenção do Senador Crivella. Com relação à taxaço dos inativos, afirma que foi contra e gostaria de ver discutida a compensação do INSS aos Estados, pois há pessoas que contribuem para o regime Geral e se aposentam como funcionários estaduais, pagos pelos Estados e sem qualquer compensação federal. A compensação ajudaria a equilibrar as contas sem a necessidade de taxaço dos inativos. Foi, contudo, voto vencido na reunião do Presidente com os Governadores.

Com relação à refinaria, defendendo a construção de duas – uma para o Rio de Janeiro, na bacia de Campos, e outra para o Nordeste, porquanto uma não competiria com a outra. Explicando: o Rio de Janeiro gera 82% da produção do petróleo nacional, o que corresponde a 1,3 milhão de barris/dia, dos quais 500 mil são de óleo pesado. Grande parte desse óleo é refinada no exterior e o Brasil já perde com isso, pois vai o óleo bruto com preço barato e volta refinado, com valor agregado.

A refinaria que defende para o norte fluminense teria capacidade para 200 mil barris/dia, restando, portanto, 300 mil para a outra refinaria a ser localizada no Nordeste. A decisão, segundo lhe informara o Presidente da República, seria mais política do que técnica.

O Senador Pedro Simon saúda a Governadora, enaltecendo o valor do ingresso de sua Excelência e do ex-Governador Anthony Garotinho, no PMDB. O partido passa a ter uma Governadora na zona fundamental, que é o triângulo Rio, São Paulo e Minas. Mostra-se solidário com relação às manifestações sobre os problemas enfrentados pelo Estado do Rio de Janeiro,

mesmo porque “a maioria do povo brasileiro é um pouco do seu Estado e um pouco carioca...”. Por outro lado, é preciso reconhecer “que, neste País, há muito tempo, quem decide é São Paulo. Agora, vamos ter mais oito anos de Presidente da República paulista, quando já tivemos oito de Fernando Henrique... há muito tempo que o Ministro da Fazenda, que as autoridades que mandam e decidem a política deste País são do Rio de Janeiro e de São Paulo.

O Senador Crivella faz um aparte para denunciar outra articulação contra o Rio de Janeiro: a fusão da VARIG com a TAM. Assim, o Estado perderia a sede de uma empresa – com o maior hangar de manutenção para aeronaves e que conta com dez mil trabalhadores, além de ser a única com manutenção angarada. A sede e manutenção, segundo o Banco Pontual, seriam transferidas da Ilha do Governador, no Rio, para Marília, no interior do Estado de São Paulo.

A propósito, afirma o Senador Pedro Simon:

O Governo não esconde isso, os paulistas nunca perdoaram a Varig. A Varig é gaúcha, na sua origem, no seu nascedouro. É claro que ela se transformou em uma empresa nacional. Tão nacional que o nome é Varig, porque Viação Aérea Rio-Grandense é de um tamanho tão pequeno que temos que colocar óculos para enxergar. E ela se instalou no Rio de Janeiro e fez força no Rio de Janeiro. Agora, a TAM é paulista e, segundo, dizem, lá na origem a TAM tem um namoro com o PT; nasceram mais ou menos no mesmo período e, nesse período, a TAM teria feito aquelas passagens que os parlamentares tem, ela teria feito a teria uma certa vantagem com relação à TAM. Então, estão fazendo um acordo onde a Varig vai entrar com 5% na nova empresa, a TAM com 25% e tudo que é coisa velha que tem, os hotéis etc. vão ficar para a Fundação Rubens Berta. E a empresa vai para São Paulo, que é que o Governo quer. Na verdade, é uma coisa moral que o Governo está fazendo, imoral, porque quando era VASP, Viação Aérea Paulista, o Governo concordou em encontrar um comprador para a VASP e foi uma coisa inédita no mundo, uma empresa de ônibus aqui de Brasília comprou uma empresa da aviação, porque eles queriam manter a VASP. Quando na época da Varig não há quem apareça que eles aceitem, porque eles querem demolir com a empresa.”

A Governadora agradece as manifestações de apoio político-partidário e as contribuições que poderão dar ao seu governo e, assim, ao povo do Rio de Janeiro. Para encerrar a avaliação, acrescenta:

“na verdade, uma contra-reforma silenciosa já aconteceu. Nos últimos

oito anos, de 1995 para cá, na participação da receita disponível, a União tinha, em 1995, 56.34 e, em 2002, ela tinha 60.40, esvaziando desta forma os Estados e Municípios. Os Estados, em 1995, tinham 27.50 e acabaram com 24.75, enquanto os Municípios tinham 16.16 e acabaram com 14.85.

Então, a contra-reforma silenciosa nos últimos oito anos existiu, esvaziando a dando atribuições para os Estados e Municípios e aumentando as contribuições da União sem repassar aos Estados e Municípios. E o que nós estamos hoje ainda discutindo na reforma tributária é justamente o repasse junto às atribuições. Não adianta concentrar os recursos na União, e as atribuições não poderem ser concluídas, ou feitas, para a população, como manda a lei.

Lamento muito o esforço que alguns setores vêm fazendo para o esvaziamento econômico do Estado do Rio de Janeiro.

Lamentavelmente, apresentei ao Presidente da Petrobras um convite feito pela Petrobras para um evento realizado no Espírito Santo. Não tenho nada contra o Espírito Santo, mas isso poderia ter sido feito pelo Governador e não pela Petrobras. Trata-se de um convite a todos os empresários ligados ao setor de petróleo que tem sede no Rio de Janeiro – um patrocínio, pela Petrobras, de um grande encontro no Espírito Santo, para que o Governador pudesse oferecer todas as vantagens; assim, eles poderiam tirar suas sedas do Estado do Rio e levar para o Espírito Santo. Penso que esse não é o papel da Petrobras.”

5ª Reunião da Subcomissão: 24 de setembro de 2003

Nesta Reunião, os membros da Subcomissão contaram com a exposição do Dr. Albérico Mascarenhas, Secretário de Fazenda do Estado da Bahia e atual Presidente do Confaz, sobre o problema da dívida dos Estados, especialmente com a União.

Preliminarmente à exposição, o Relator informou aos presentes algumas informações prestadas pelo Tesouro Nacional a respeito das indagações anteriormente formuladas pela Subcomissão sobre o endividamento estadual.

Segundo informações constantes em quadro fornecido pela STN, o comprometimento médio, inicial, da receita dos Estados para o pagamento das parcelas da renegociação de dívidas, quando da celebração dos contratos com a União, é de 11%. Atualmente, porém, há Estados com comprometimentos entre 15 e 20%, sendo que, na média, o comprometimento é de 13%.

A STN informa, também, que 14 Estados da Federação já atingiram o limite de 13% e apenas 09 têm espaço inferior, podendo contratar alguma operação adicional. Um quadro preocupante, porquanto a grande maioria não dispõe de nenhuma capacidade de endividamento e apenas 09 unidades dispõem de reduzida margem adicional de endividamento.

Contudo, o percentual teórico de comprometimento das receitas com o serviço da dívida, na hipótese de quitação em 30 anos, deveria ser de 17,8%, em média.

O Dr. Albérico Mascarenhas agradece a oportunidade para falar um pouco não apenas sobre a questão da dívida dos Estados, mas também sobre a situação financeira das unidades da federação – um quadro preocupante, porquanto observa-se que todos os Estados estão perdendo a capacidade de endividamento. Alguns já não têm qualquer capacidade, outros estão em dificuldade de cumprir as suas obrigações mínimas, inclusive com pessoal, e em dificuldade no cumprimento das vinculações constitucionais – principalmente na área da Saúde, a mais recente vinculação instituída pelo Congresso Nacional.

Inicialmente, ao fazer um breve histórico sobre a dívida pública, lembra que,

“em 1991, tínhamos uma desorganização total com relação aos contratos de dívida pública em todo o Brasil e uma inadimplência geral. No caso da Bahia, havia quatro anos que não se pagava um centavo de dívidas e ali se iniciou a grande renegociação de toda a dívida, de consolidação e renegociação da dívida dos Estados que, por estarem inadimplentes, não tinham qualquer capacidade de efetuar novas operações.

A primeira renegociação foi feita em 1993, com a Lei nº 8.727, em que foi concentrada uma renegociação de todos os contratos existentes entre os Estados e os bancos oficiais federais – Caixa Econômica, BNDES, Banco do Brasil e Banco do Nordeste. As condições foram: 20 anos, prorrogáveis por mais dez, uma taxa média dos encargos oriunda do credor, quer dizer, pegou-se a taxa praticada por cada agente.

No caso da Bahia, por exemplo, tínhamos mais de 400 contratos só com a Caixa Econômica. Pegou-se a média de todos os contratos. Todos estavam inadimplentes e tivemos de fazer um longo trabalho para repactuar isso, inclusive com planilhas de cálculos, porque passamos por vários planos econômicos e foi difícil. Levamos dois anos e meio para conciliar esses números com a Caixa Econômica Federal.

A taxa média aplicada, na Bahia, foi de 6,4% ao ano, uma média muito próxima de todos os Estados brasileiros. Ali se estabeleceu, também, que teríamos um limite de comprometimento de 11% da receita líquida real.

A segunda negociação veio com a Resolução do Senado Federal nº 98. Ela se concretizou em 1995, por ocasião do Plano Brady, do Tesouro

americano. Os Estados renegociaram a sua dívida externa e a incorporaram como saldo devedor e esse limite de comprometimento.

Uma terceira renegociação aconteceu em 1997, já dentro do programa de ajuste fiscal dos Estados e Municípios, em que fizemos a renegociação da dívida mobiliária. Trocamos uma dívida de curto prazo, em que a taxa era, à época, a Selic mais 15% ao ano -ao preço de hoje seriam 35% a 36% - por IGP-DI mais 6% ao ano.

A partir desse momento, todos os Estados que fizeram essa renegociação se tornaram adimplentes, puderam adquirir novos financiamentos, e essa dívida mobiliária foi alongada para 30 anos.

Nessa terceira renegociação, o limite de pagamento foi ampliado para 13% na maioria dos Estados, por isso a média, hoje, é de 13%. Contudo, alguns contratos que ficaram de fora dessa negociação ou contratos novos que os Estados fizeram, ou novos financiamentos a partir de 1997 não compõem o limite de 13%, é o que chamamos de extra-limite.

Então, a dívida pública tem, hoje, um intra-limite, que está limitado a 13% da receita líquida real, e tem um extra-limite que não tem limitação alguma, dependendo da capacidade dos contratos e da capacidade de pagamento dos Estados.

A situação tem ficado cada vez mais preocupante, porque boa parte dessa dívida, no caso da Bahia 38% dela, é corrigida pelo IGP. E o IGP, no ano passado disparou, de modo que tivemos uma correção de 34% na dívida dos Estados. Outro fator que também contribuiu muito foram os contratos em moeda estrangeira, normalmente dólar. A média desses contratos é de 30% do volume total da dívida dos Estados, e sofreu um grande impacto nos últimos anos com a desvalorização cambial. Empréstimos com o Banco Mundial, com o BID, que são altamente favoráveis aos Estados em função do prazo e da taxa de juros, terminaram ficando bastante onerosos em função da desvalorização cambial.

Muitos Estados, como a Bahia, que conseguiram financiamentos com o Banco Mundial e o BID para investimentos em infra-estrutura e na área social, terminaram tendo um custo alto em função dessa desvalorização do câmbio, o que levou sete Estados brasileiros a se desenquadrarem da Lei de Responsabilidade Fiscal, dos limites estabelecidos pelo Senado, ou seja, de que o estoque da dívida não pode ser superior a duas vezes sua receita anual. Os Estados de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Maranhão e Rio de Janeiro, segundo dados do Tesouro Nacional, estão desenquadrados, estão com limites superiores a duas vezes a sua receita. Conseqüentemente, estes Estados não têm capacidade de tomar novos financiamentos como também estão descumprindo a Lei da Responsabilidade Fiscal -há uma resolução, que inclusive está sendo discutida no Senado -, que estabelece um prazo de dois quadrimestres para o enquadramento, o que será impossível. Em primeiro lugar, estes Estados não se desenquadraram porque tomaram empréstimos excessivamente. Isso aconteceu em função da variação cambial e da variação do IGPM, que foi muito acima do crescimento das receitas estaduais. Essa capacidade de os

Estados retornarem, se não houver uma flexibilização da legislação, é praticamente impossível. O Estado de São Paulo, por exemplo, está com duas vezes a sua receita líquida e teria que fazer um esforço de R\$ 15 bilhões em um ano para se enquadrar. A folha de pagamento do Estado torna impossível. Se não houver uma flexibilização estes Estados não poderão se enquadrar.”

Para o encaminhamento de soluções à questão das dívidas dos Estados, o Dr. Mascarenhas enumera uma série de medidas que poderiam ser adotadas, sem comprometer as disposições da LRF:

Em primeiro lugar, a mudança de indexador poderia aliviar, trazer algum benefício aos Estados ou facilitar a administração das dívidas. Assim, ao invés de correção dos débitos pelo IGPM ou IGP-DI, dependendo do Estado, mais 6% de juros, a dívida poderia ser indexada à TJLP – assim como o governo federal fez no programa Refis II, para os devedores de impostos federais. Com efeito, os Estados estariam pagando uma média de 10% (TJLP atual) e não 34% – a preços de 2002.

O tratamento desigual conferido pela União, para a correção de seus créditos entre os devedores públicos e privados, não se justifica. Ademais, a mudança de indexador não feriria o dispositivo da LRF que veda renegociação de dívidas entre os entes da República.

Em segundo lugar, a alteração do conceito de receita líquida real para efeitos de pagamento do serviço de dívidas. Trata-se de um pleito dos Estados e que, no seu entendimento, poderia ser modificado por Resolução do Senado Federal.

Há uma série de receitas que compõem o cálculo da receita líquida real para efeito de pagamento da dívida que não são receitas livres do Tesouro Estadual e sobre as quais incidem o percentual de 13% para pagamento de dívidas. Dentre as receitas não disponíveis, destacam-se o salário-educação; as receitas de royalties – que os Estados recebem e que são carimbados para aplicação na área de energia e recursos hídricos; as taxas do Poder Judiciário – cobradas pelo Estado, mas que pertencem àquele Poder.

Os Estados também pagam dívida sobre o montante do Fundo de Combate à Pobreza. Por outro lado, os Estados também contribuem para os fundos de previdências estaduais. Pleiteia-se essa parcela até para capitalizar melhor esses fundos em que se deixam de incidir os 13% da dívida. De igual modo, parte dos recursos transferidos pela União mediante convênios – como no caso da MP nº 82, que transferia recursos aos Estados para preservação de rodovias – terminam retornando ao governo federal, sob a forma de comprometimento de 13% das receitas estaduais para pagamento de dívidas.

Desse modo, é preciso excluir essas receitas da base da receita líquida real dos Estados, enquanto parâmetro para o pagamento da dívida. Esses

recursos não pertencem aos Estados e essas unidades, portanto, não administram e nem podem usá-los livremente. A exclusão dessas receitas, além de medida justa, proporcionaria alívio no comprometimento de receitas estaduais destinadas ao pagamento de dívidas à União.

Uma terceira medida, diz respeito à redefinição do limite de comprometimento de receitas com o serviço de dívidas, propriamente dita. Não obstante claras resistências por parte do governo federal, o assunto vem sendo, efetivamente, discutido há muito tempo no Senado Federal. Como alternativa, sugere-se, portanto, o seguinte encaminhamento: para parte daquelas operações que estão fora do limite atual de 13%, manter-se-ia esse limite. Por outro lado, parte dessas operações poderia vir a compor esse limite de pagamento dos Estados.”

Segundo o expositor, essas três medidas trariam alívio na deterioração das finanças e na questão das dívidas estaduais, sem a necessidade de renegociação de contratos e de revisão dos princípios estabelecidos na LRF.

Há que se considerar, também, os fatores que têm contribuído para a deterioração das finanças dos Estados. Em primeiro lugar, conforme palavras do Dr. Mascarenhas

“a estagnação econômica. As receitas não crescem; conseqüentemente, os Estados não conseguem aumentar sua capacidade de investimentos. E, ao contrário, ela é reduzida, porque temos fatores que atuam diretamente na despesa dos Estados e que estes não tem como controlar. Por, exemplo, a folha de pagamento cresce de qualquer forma, vegetativamente, no mínimo, 2% ao ano. São aquelas despesas, aqueles benefícios que são incorporados ao salário dos servidores e que, anualmente, aumentam as folhas de pagamentos, com os quais, sem crescimento de receita, não vamos conseguir manter a mesma capacidade de investimento. As receitas em queda e o crescimento vegetativo da folha, a questão do déficit dos Fundos de Previdência crescente, quer dizer, as receitas estaduais não têm sido suficientes para cumprir o aumento crescente das despesas com Previdência Estadual. Não temos conseguido manter. E essa queda, essa previsão de crescimento dessas despesas tem provocado também uma redução na capacidade de investimento dos Estados.

Um outro fator que afeta as finanças dos Estados, hoje, são as constantes reduções e benefícios concedidos por meio do ICMS. Aí não me refiro a benefícios fiscais especificamente que os Estados conferem. Mas, por exemplo, há algum tempo, em 1997 ou 1998, reduzimos alíquotas de ICMS de automóveis para 12%, num momento de crise no setor, com o compromisso de se retornar a 17%. Isso nunca aconteceu. Essa alíquota se estabeleceu em 12%.

Programas, como no Governo Fernando Henrique Cardoso, o Comunidade Solidária e, agora no Governo do Presidente Lula, o Fome Zero, também estão desonerados de ICMS. Isso reduz a arrecadação dos Estados. Medicamentos e vacinas, de modo geral, atendendo o pleito do Governo Federal têm sido liberados de ICMS. Isso reduz as receitas. A desoneração das exportações e dos bens de capital traz hoje uma redução de R\$10 bilhões de ICMS de todos os Estados brasileiros -10% da arrecadação do ICMS no Brasil, sem a devida compensação, prejudica sobremaneira as finanças estaduais. Há outros tantos benefícios concedidos pelo Confaz, como insumos agrícolas, táxis, carros para deficiente físico. Enfim, costume dizer que o Confaz nunca se reuniu para aumentar imposto; todas as reuniões do Confaz terminam concedendo algum tipo de benefício, justos como vários dos que citei aqui, mas que terminam diminuindo a receita do ICMS, que é o principal imposto dos Estados.

Conseqüentemente, isso faz com que as finanças estaduais se deteriorem cada vez mais.

Outra questão importante e fundamental, principalmente para os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, são os fundos de participação FPE e FPM.

Em 1988, as receitas da União com o IPI e Imposto de Renda significavam 75% de todas as suas receitas; 25% eram referente às contribuições. Em 2002, o IPI e o Imposto de Renda, que compõem a base para FPE e FPM, representam apenas 45% das receitas federais; 55% já são receitas de contribuição – CPMF, CID, Cofins, todas as contribuições que a União criou ou ampliou ao longo desse tempo.

Então, significa dizer que a União se defendeu muito bem, ampliando as suas receitas e ampliando as receitas não compartilhadas. A União hoje não dá atenção especial ao IPI, que, no entanto, é fonte para concessão de todo tipo de benefício. Agora mesmo com automóveis, reduziu-se a alíquota da IPI, e Estados do Nordeste perdem R\$400 milhões no ano com esse benefício concedido por intermédio do IPI. Quer dizer, a União não concede nenhum benefício no Cofins, no PIS, na CPMF, nem na CID; só concede naqueles que não compartilham com os Estados.

E agrava-se mais ainda: se nós pegarmos o Orçamento de 2004, as receitas de contribuição em relação a 2002 crescem R\$36 bilhões. E as receitas do IPI e do Imposto de renda crescem apenas R\$7 bilhões.

Então, mais uma vez a União, do crescimento da sua receita, de R\$43 bilhões, R\$36 bilhões ela não compartilha com Estados e Municípios; ela só compartilha 7%. Então, a receita do Fundo de Participação dos Estados e Municípios tem sido decrescente ao longo do tempo, por esses fatores que citei aqui. Isto sobremaneira deteriora as finanças estaduais, porque principalmente no Norte e Nordeste, em muito Estados e Municípios, o FPE é maior do que o ICMS.

Então, esse fator também tem contribuído demais para a redução. Outro fator tem prejudicado muito as finanças estaduais dos Estados do

Nordeste, principalmente, e do Norte, alguns do Centro-Oeste e em Minas Gerais: é a questão do Fundef. O Governo Federal criou o Fundef, um programa de sucesso, sem dúvida alguma, mas ela não reajusta o valor do aluno/ano, corretamente .

Com isso, as regiões Sul e Sudeste têm aplicado uma média de R\$1 mil/ano por aluno. E os Estados do Nordeste que não têm condições sozinhos de fazer esse investimento aplicam apenas R\$468, 00 em média por aluno.

Então, isso permite que se mantenha uma discrepância muito grande das regiões desenvolvidas com as regiões subdesenvolvidas. E mais: se a União fizesse a correção como manda a lei, este valor anual seria hoje de R\$733,00 por aluno.

Então, só ao Estado da Bahia, no ano de 2003, a União deixou de repassar R\$1 bilhão a Estados e Municípios. De 1998 a 2003, a União deixou de repassar ao Estado da Bahia R\$4 bilhões a preços históricos -não estão apreços corrigidos – porque não atualizou conforme manda a Lei do Fundef (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental), criado pelo Governo Federal.

Os Estados do Nordeste deixarão de receber, em 2003, R\$3 bilhões do Fundef, porque a União não repassa, não aplica corretamente a Lei do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Com isso, no caso da Bahia, transferiremos aos Municípios, sem retorno para o Estado, este ano, R\$400 milhões. O Estado do Ceará transfere R\$300 milhões para os Municípios e não recebe de volta. Isso afeta a capacidade de investimento dos Estados na área de Educação; os Estados estão aplicando bem menos. Para sintetizar, o Nordeste deixa de receber - ou deixa de aplicar em Educação, porque a União não cumpre lei - R\$3 bilhões no ano de 2003.

Outro problema que afeta - e este talvez o mais grave de todos - a questão financeira dos Estados são as vinculações orçamentárias. E quando falo isso, entendo que não existe melhor forma - talvez seja a única forma - de melhorar a vida dos brasileiros do que a educação. Não existe outra forma de melhorar, de tornar este País mais decente se não houver um nível de educação melhor para os brasileiros.

Então, não se trata aqui de reduzir aplicação em Educação ou em Saúde, trata-se apenas de uma questão matemática. Hoje, os Estados gastam 25%, no mínimo, com Educação; 12% com Saúde; 38% com pessoal da área de Educação e Saúde, incluindo aí os três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário -; gastam no mínimo 13% com a dívida - alguns chegam a gastar 20%; gastam mais 1% com o PASEP e 1% com o custeio dos outros Poderes. Isso significa 90% de vinculação, no mínimo. Os Estados que gastam mais com dívida ou que gastam mais com pessoal, como o caso de Minas Gerais, que gasta mais com pessoal, e alguns Estados, como foi demonstrado pelo Tesouro Nacional, que chegam a gastar 20% com a dívida, têm mais de 100% do seu orçamento vinculado. Isso significa dizer que eles não têm a menor possibilidade de cumprir, de obedecer às vinculações constitucionais.

O que deveremos observar neste final de ano é que muitos Estados não cumprirão a vinculação com Saúde. Com isso, seus governadores serão penalizados, porque a Lei de Responsabilidade Fiscal tem penalidades severas para isso, e terão suas contas desaprovadas. No entanto, eles não têm culpa de não estarem cumprindo. Não é falta de vontade dos governadores.

E vou dar o exemplo do caso da Bahia. Temos 90% das nossas receitas com essas vinculações que citei, e talvez seja um dos Estados com o menor índice de vinculação. O nosso orçamento líquido é de R\$7 bilhões: R\$6 bilhões e 300 mil vão para Educação, Saúde, pessoal e dívida. Sobram 10%, ou seja, R\$700 milhões, para todo o resto da administração. Assim, manter o custeio de todas as secretarias, à exceção de Educação e Saúde, e fazer investimento em todos os segmentos do Estado, como infra-estrutura de rodovias, de estradas, saneamento, habitação, segurança pública e justiça, com R\$700 milhões, é impossível. Isto é, fechar um orçamento no Estado, hoje, é praticamente impossível. Os secretários de planejamento estão, inclusive, emitindo uma nota, uma carta sobre isso, chamando a atenção para o fato, porque os Estados estão tendo que superestimar receita para fechar o orçamento, mas tendo que cortar depois, caso contrário não fecha o orçamento em função de 100% desse orçamento estar vinculado.

Não podemos deixar de colocar o mínimo necessário, por exemplo, para manter a máquina de toda a Secretaria de Segurança Pública, que é cara, porque ela tem que atingir todos os Municípios, todos os cantos do Estado. O que ocorre, então, é que esses outros segmentos, à exceção de Educação e Saúde, começam a sofrer uma deterioração muito grande.

Na Bahia, por exemplo, o Governador Paulo Souto tem uma preocupação imensa com a área de segurança pública -e creio que isso é uma preocupação de todo o Brasil -, mas hoje, apesar de estarmos com nossas contas em dia, apesar de já termos condições de pagar o décimo terceiro salário e os fornecedores em dia, não temos como, por exemplo, renovar a frota da Polícia Militar, porque não há dinheiro desvinculado. Todo o orçamento está devidamente vinculado. Essa, para mim, é a questão mais grave das finanças estaduais. Chegaremos a um momento em que os Estados não terão condições de manter as máquinas: fazendária, da segurança pública e da Justiça e nem sequer de fazer investimento em áreas sociais como saneamento, habitação e recursos hídricos, todas necessárias.

A todas essas preocupações, ainda se acrescenta a reforma tributária, que trará perdas substanciais para os Estados menos desenvolvidos, principalmente das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Cito alguns exemplos. A desoneração de bens e capitais que entendemos como uma medida positiva, desonerar a produção, mas significará, no caso da Bahia, a perda de R\$ 80 milhões na arrecadação no ano que vem. Significará, para o Nordeste, R\$ 400 milhões a menos de arrecadação no ano que vem e, para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, perda de aproximadamente R\$ 600 milhões.

Medicamentos e cesta-básica. A redução ou até mesmo a isenção desses produtos também defendemos e entendemos como uma medida positiva. Mas, no caso da Bahia, reduzirá R\$100 milhões. Os Estados da Região Centro-Oeste, que são grandes fornecedores de produtos primários, praticamente serão levados à falência, se não houver nenhum tipo de compensação. Essa é uma grande preocupação desses Governadores.

Constitucionalização e desoneração das exportações. Atualmente, as exportações já são desoneradas por lei complementar – a Lei Kandir -, mas agora isso passará a constar da Constituição. E o que significa? Significa que os Estados que têm um volume considerável de créditos de empresas em suas mãos e não puderam pagar - estima-se que esses créditos cheguem a mais de R\$ 6 bilhões em todo o Brasil; não se sabe o número exato - terão dificuldades no ressarcimento desse crédito, porque está constitucionalizado. Será muito mais fácil uma empresa conseguir uma liminar para sacar ou bloquear, de alguma forma, o ICMS dos Estados e pagar isso. E mais: essa compensação que será feita aos Estados, que é inferior às perdas ressarcidas pela União este ano, de R\$ 4 bilhões, não está prevista no Orçamento do ano que vem. Não existe previsão e a proposta de reforma tributária também não determina quais serão as fontes de financiamento dessas exportações. Então, esse é mais um prejuízo considerável para todos os Estados brasileiros -não falo apenas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Outros pontos foram previamente acertados, mas não atendem satisfatoriamente aos Estados, como o Fundo de Desenvolvimento Regional, que tem a previsão de R\$2,2 bilhões, que seriam utilizados para compensar o final da guerra fiscal, dos incentivos fiscais concedidos pelos Estados. Mas, da forma como está previsto, será utilizado para financiar o setor privado. Além disso, esse não é o problema do Nordeste, que tem hoje o FNE, mas não consegue aplicar tudo porque não tem tomador. O BNDES empresta apenas 10% para a Região Nordeste. Para as Regiões Sul e Sudeste empresta 80%. Se não houver infra- estrutura, não haverá investimentos na Região Nordeste.

Então, a questão do Nordeste não é dinheiro para financiar o setor privado, mas para financiar infra-estrutura nos Estados. Os Estados precisam fazer infra-estrutura para atrair as empresas.

Outra reivindicação importante dos Estados é a imunidade recíproca. Hoje, a União taxa os Estados com o Pasep e utiliza esse recurso para pagar seguro-desemprego e para financiamentos do BNDES, o que não é justo. Poderiam muito bem retirar esses recursos do Cofins, que está sendo criado agora, imposto sobre importação, que renderá R\$7 bilhões, e os Estados e Municípios pagam R\$2,5 bilhões de Pasep. Então, ela pode muito bem desonerar os Estados do Pasep, que é um princípio constitucional de imunidade recíproca, um ente federado não pode tributar o outro. E, desses R\$7 bilhões que ela terá de ganho de receita, poderá continuar financiando esses programas. Além disso, tem a questão da Cide. Foi ajustado com os Estados que eles receberiam 25% e, ao final, teremos somente 15%, porque

20% sobre o total eles estão tirando para desvinculação das receitas da União, e conseqüentemente deixam de compor a base, e 6,75% estão indo para os Municípios, que não havia sido inicialmente acordado com os Estados, e agora já está na reforma. conseqüentemente, os Estados que tinham uma previsão de receber 25% da Cide só vão receber 15%.

Há um outro ponto também fundamental, e penso que o Senado pode corrigir uma série dessas distorções, que é essa questão da participação dos fundos constitucionais nas receitas da União. É importante que os fundos constitucionais sejam compostos por todas as receitas da União, claro que com um novo percentual. Os cálculos que fizemos deixariam de ser os 47% de hoje para serem apenas 19%, mas da totalidade das receitas da União, porque todas as vezes em que União aumentar os seus impostos e criasse imposto novo, ele seria compartilhado com Estados e Municípios, evitando a concentração das receitas do País na União e mantendo o pacto federativo, em que os Estados também precisam ter uma boa capacidade de investimento, precisam sobreviver, porque Estados e Municípios são uma tabela importante da Administração Pública brasileira.

De um modo geral, são esses os pontos que mais afligem os Estados brasileiros neste momento, chamando a atenção para a situação que é realmente de deteriorização das finanças. Todos os Estados estão perdendo a capacidade de investimento. Muitos terão dificuldades de honrar o 13º salário e cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal neste final de ano. Muitos também não vão cumprir as vinculações constitucionais por absoluta falta de condições.”

Interpelações dos Senadores

Para o Relator, Senador Ney Suassuna, a exposição do Dr. Mascarenhas é reconhecida como “a mais completa” até o momento na Subcomissão e faz um sumário das dificuldades pelas quais passam atualmente os Estados e os Municípios – muito mais graves do que se imaginava quando da constituição da Subcomissão:

Destaca-se, entre as dificuldades, a situação de penúria do Estado do Rio de Janeiro, pois todo mês necessita de R\$300 milhões para cobrir o custeio e a folha, além de outros problemas.

Com a reforma tributária a perspectiva é de piora no quadro: a cada dia surgem surpresas negativas, porque os Estados são muito diferenciados. Por exemplo, no caso da Lei Kandir, se for cobrado apenas no destino, o Amazonas quebra inteiramente; outros Estados, como São Paulo, terão problemas sérios; no caso da Bahia, a perda chega a 13% – parece estar-se tratando unidades desiguais em seus estágios de desenvolvimento como se iguais fossem.

Há a questão do teto mínimo. Se não for encontrada uma solução que sirva para todo o País, haverá muitos problemas para a Previdência. De igual modo, há problemas sérios em toda a reforma tributária. Ela será um fator catalisante de uma crise muito maior para os Estados e Municípios. A situação dessas unidades não é diferenciada e, na verdade, está até pior. Em termos regionais, a situação do Nordeste é catastrófica e “se não tomarmos cuidado, vamos pagar a conta até de Estados bem mais desenvolvidos do que os nossos”.

Reafirma, assim, que a Subcomissão terá que debruçar sobre o tema com muita profundidade, agora que já se conhece melhor o cenário. Deverá apresentar propostas que, certamente, não vão agradar ao Governo, “porque como o cobertor é pequeno, ele não vai querer abrir mão, mas será necessário.” Solicita as sugestões e apontamentos do expositor e alerta os membros da Subcomissão para a “adequação desses projetos à realidade do que é possível ou não fazer, mas temos que tomar decisões e devemos ter coragem de enfrentar essa situação, antes que seja irreversível.”

O Senador Antonio Carlos Magalhães solicita a distribuição da palestra a todos os Senadores, para que conheçam a real situação dos Estados nesta oportunidade.

O Senador Saturnino Braga reconhece a importância das informações e sugestões apresentadas pelo expositor e, assim como o Relator, acredita que “temos que tomar algumas decisões, mesmo que contrariem os pontos de vista e a política do Governo em momentos, em certos pontos, porque estamos vendo o naufrágio dos Estados, um por um, a começar pelo meu Estado, o qual está numa situação lamentável.”

Para o interpelante, as soluções emergenciais e pontuais aliviam momentaneamente, mas sem crescimento econômico do país, daqui a 5 ou 10 anos, isso se repetirá. Vale reproduzir as seguintes observações e ponderações do ilustre Senador Saturnino Braga:

“Tenho para mim que essas soluções, emergenciais e pontuais, aliviam momentaneamente, mas se o processo continuar na mesma tendência, isto é, com a economia brasileira sem crescer, daqui a 5, 10 anos, isso se repetirá. A solução definitiva tem de ser uma reversão desse processo econômico brasileiro, porque não é possível que este País esteja a 30 anos sem crescer, o que deteriora as finanças dos Estados, dos Municípios, a situação social, a criminalidade e tudo o mais, bem como a dependência do País em relação aos compromissos externos. Enfim, todo o conjunto de males que está afligindo este País no fundo decorre dessa estagnação prolongada que temos de romper. Outro dia, estávamos aqui a

conversar sobre os metrô, e o Senador Tasso Jereissati disse: 'Precisamos romper esse nó, porque os metrô dependem disso, as finanças do Estado dependem disso, a pobreza depende disso, quer dizer, tudo depende de retomarmos esse crescimento.' Para enfrentar isso, e acredito que essa economia só se alavancará não com a queda de juros - queda de juros pode ocorrer, melhorará um pouquinho, mas não resolverá. O juro é muito eficiente para derrubar a economia, pois, quando o aumentamos, a economia vai ao chão. Agora, reduzir o juro não significa que a economia se dinamizará. Melhora um pouquinho, mas é preciso retomar os investimentos públicos em infra-estrutura. Isso está amarrado por uma política econômica que vem de anos e que é preciso romper. É preciso romper o nó górdio, cortar isso.

Acho até, Senador Tasso Jereissati, que esse é um objetivo de união nacional. Acho que todos nós devemos estar juntos nisso. Nessa mesma sessão dos metrô, o Senador de Minas Gerais Eduardo Azeredo disse: "Não adianta ficarmos aqui nos recriminando ou recriminando o passado, a herança." Tudo bem. Estamos de acordo. Não vamos falar em responsabilidades passadas nem presentes, porque o que precisamos é olhar o futuro e encontrar os caminhos de romper esse nó que está amarrando a economia, para podermos retomar a capacidade de investimento, de crescimento, e sobra as margens para atendermos o social, as finanças do Estado, dos Municípios.

É evidente que, quando se retoma crescimento, tudo ficará mais fácil. Não se deve tirar de um para se colocar no outro, um jogo de soma zero; aliás, acaba sendo um jogo de soma negativa, porque a economia vai encolhendo, encolhendo e é uma desgraça.

Acho que temos de unir forças, e esta Comissão tem uma missão importante, que é enfrentar esse problema dos Estados. Acho que temos de olhar também para o crescimento da economia, mas, a meu juízo também, essa situação dos Estados somente se resolve com uma espécie de plano Brady para os Estados.

O Dr. Mascarenhas referiu-se ao Plano Brady. E o que foi o Plano Brady? O governo americano, unilateralmente, reconheceu que o endividamento dos países do mundo todo tinham sido inflados pela elevação unilateral dos juros determinados pelo Federal Reserve Bank, quer dizer, pela economia americana.

Isso, então, considerações de natureza ética, é justo fazer-se um "Plano Brady" de redução do estoque das dívidas, porque fomos responsáveis por esse endividamento. Assim, também no caso brasileiro dos Estados e dos Municípios, é claro que houve muitos Governadores que fizeram estripulias. Mas o grosso desse endividamento espiralado vem dos juros decididos unilateralmente pelo Governo Federal. Então, o Governo Federal tem uma responsabilidade e deveria reconhecê-la, adotando um plano Brady" de redução do estoque das dívidas dos Estados, de 30%, de 40%. É preciso fazer um cálculo e verificar o que seria justo reduzir, porque se liberaria não somente o gasto com o pagamento da dívida, como a

própria capacidade de endividamento, porque se reduziria o montante de endividamento.

Acredito que tenhamos de caminhar para soluções ousadas, porque este País chegou a um estado tamanho de deterioração que é necessário um pouco de ousadia. Mas, para haver ousadia, é preciso haver união política de todos. Não vamos buscar o faturamento para ninguém. Enfrentemos esse problema nacional e, depois, trabalhemos politicamente aqui e ali.”

O Senador Saturnino parabeniza, mais uma vez, o Dr. Mascarenhas, pois “esse conjunto de informações é extremamente importante para os Senadores, que discutirão e tomarão decisões sobre todos esses assuntos, não somente na questão do endividamento, mas, também, a da Reforma Tributária, que influencia isso.”

O Senador Tasso Jereissati também parabeniza o expositor pela quantidade de informações prestadas e de forma objetiva. Concorda com o Senador Saturnino de que não há fórmula que resista a vinte anos de estagnação: muda-se o imposto, muda-se o sistema, mas há uma briga autofágica nos últimos anos, em função da estagnação, para ver quem tira mais do outro. Nessa luta, ganhou o mais forte até agora. No caso, a União. Lembra, a propósito, que a participação dos Municípios no bolo tributário pós-Constituinte de 1988 era de 19% e foi reduzido para 13%, uma perda que se aproxima de quase 7 pontos percentuais.

“Então, nessa briga, quem ganha mesmo é a União. Mas é uma briga autofágica, em que a União também paga caro, porque ela acaba tendo com o tempo, de abrir, ciclicamente, esses processos de reajustar as dívidas dos Estados, pois eles vão quebrando, e os Municípios também vão quebrando. Sendo assim, de tempos em tempos, as dívidas têm de ser reajustadas. Com certeza, daqui a algum tempo, terá de se fazer uma nova rodada de reajuste das dívidas dos Estados.

Lembro também, Senador Teotônio, que a outra parte importante da dívida dos Estados advém dos empréstimos que a maioria pegou em dólar com o BID, com o Banco Mundial, pois, naquela época, parecia ser muito vantajoso. Um dólar era R\$1, R\$ 1,20, como ocorreu com o Estado do Ceará. Isso, realmente, levou a uma situação muito difícil.

Gostaria de fazer uma indagação sobre algo que eu não entendi por muito tempo, principalmente, em relação aos Estados. Todos deram incentivos. Não foram somente os Estados do Nordeste que deram incentivos fortes, mas o Estado do Rio Grande do Sul, o do Rio de Janeiro e o do Paraná também deram incentivos fortes. Em determinado momento, qual foi a solução para os incentivos já dados? Parece-me haver conseqüências importantes, nessa relação futura, para os Estados que deram

incentivos, principalmente os Estados do Norte e do Nordeste, que não têm capacidade de honrar, se tiverem que repor esses incentivos. E que parte disso, em determinado momento, seria recompensado com o Fundo de Desenvolvimento Regional. Mas não ficou bem claro na legislação, tributária da reforma tributária que passou na Câmara Federal quais seriam e como seriam utilizados os recursos desse fundo. Além de disso, a confusão é aumentada pela notícia de que esse fundo está vinculado à nova Sudene. Afinal, qual foi o acordo firmado?

O Senador João Batista Motta, ao cumprimentar o expositor pela importância do pronunciamento, ressalta a questão da cesta-básica, com menos tributo e desoneração. Acredita que a reforma tributária, na forma como se encontra em pauta atualmente, não trará benefício para ninguém, a não ser para a União – concordando com o Senador Tasso.

“Essa briga precisa ser travada para que algo seja repartido entre Estados e Municípios, mas mesmo assim estará muito aquém daquilo que Estados e Municípios necessitaram ontem e necessitam hoje. Entretanto, não vejo como aumentar mais a carga tributária, algo que vem acontecendo há muito tempo. Nos últimos anos, vimos lançamentos de novos tributos, cada vez mais carga, e o problema brasileiro cada vez pior.

Costumo dizer que o que tem acontecido com o País é mais ou menos o mesmo que ocorria antes, quando tínhamos uma inflação galopante, quase um fator psicológico. Mas, graças a Deus, com o advento do Plano Real, tivemos a inflação debelada e o Brasil começou um novo ciclo, com Estados e Municípios enquadrados numa nova realidade e até a população começou a ter mais poder aquisitivo.

Mas, infelizmente, foi passageiro, e hoje, novamente, estamos debaixo de um fator psicológico muito forte, e a população sem acreditar que a economia vá crescer e que, baixados os juros, o Brasil volte à sua normalidade, porque temos certeza de que o problema não está nos juros de 20%, 22% ou 24%. V. S^a. sabe que quando chega à ponta, ao tomador, atinge 150% ou 200%. Então, é uma piada se falar em juros de 20%, no Brasil.”

Formula, então, a seguinte pergunta ao expositor: “se déssemos um choque no Brasil, hoje, de credibilidade; se fizéssemos algo parecido com o Plano Real; se nós, esta Casa, o Senado desse uma demonstração de que está preocupado com esse problema e principalmente com a situação dos mais pobres, das pequenas e microempresas, que hoje não têm como trabalhar, porque a burocracia é incrível, infernal, porque tudo o que se coloca para eles é muito difícil e traumático e com uma carga tributária insuportável; se esta Casa desse imunidade ao povo mais carente, ao pobre deste País, até àquele que não pode entrar na formalidade, para que possa produzir alimento, vestuário de baixo custo - aqueles vendidos em feiras

livres -, se esse povo pudesse trabalhar livremente, imunes do pagamento de tributos, não daríamos um choque de credibilidade, não geraríamos trabalho ao invés de emprego? Será que geraríamos emprego se desonerássemos a folha de pagamento e 6 tributo, e se as contribuições incidissem sobre o faturamento das empresas e não sobre a folha?

Esta Casa hoje passa por um momento espetacular, com desoneração dos alimentos, do vestuário de baixa renda e de feiras livres neste País. Percebo que o senhor é inteiramente favorável e sabe que este País precisa disso. É necessário que uma dona-de-casa, com duas filhas, sem emprego, viúva, tenha a oportunidade de, durante a semana, fabricar 20,30 camisas, procurar a feira mais próxima de sua casa e comercializar esse produto, levando feijão e arroz para casa; que o pequeno agricultor possa produzir alguns sacos de milho ou de feijão e comercializá-lo também numa feira livre, sem que o "rapa" da prefeitura e do Estado venha a importuná-lo.

Minha pergunta é: o que poderíamos fazer para compensar essa perda que, naturalmente virá? Se passássemos a CPMF de 0,38 para 0,50, será que não daríamos uma arrumação nova e traríamos alegria, felicidade à população? Será que não traríamos credibilidade ao Governo, saindo da dificuldade em que estamos, encontrando o caminho do desenvolvimento, do crescimento econômico, esse, sim, vai resolver os problemas do nosso País?"

O Dr. Mascarenhas responde as interpelações feitas pelos Senadores Saturnino, Tasso e Motta, que versaram, nesta ordem, sobre o perdão de parte da dívida; os incentivos fiscais e a desoneração e redução da carga tributária.

Acha interessante a idéia de elaboração de um "Plano Brady" para os Estados e ilustra seus argumentos, como segue:

"Na verdade, quando disse aqui que a dívida dos Estados está sendo corrigida pelo IGP e a dívida dos devedores do Fisco, pela TJLP, tal fato demonstra haver um tratamento diferenciado. Quer dizer, não é possível que a União possa dar um tratamento desse aos Estados. Na Bahia, por exemplo, não há uma única dívida oriunda de antecipação de receita ou de dívida para pagamento de custeio. Todas, 100%, são dívidas contraídas para investimentos, principalmente para os setores sociais e de infra-estrutura. Então, são dívidas contraídas, que tiveram resultado; elas são necessárias para a antecipação de investimentos.

Dou um exemplo. Aplicamos US\$600 milhões para saneamento básico em Salvador, elevando o número de residências ou da população atendida com saneamento de 20 para 80%. E tomamos financiamentos para pagar em 15 anos. Se não houvesse esse financiamento, só iríamos melhorar essa qualidade essencial para a população em 15 anos.

Então, esses investimentos são necessários. Os Estados que fizeram e têm hoje esse tipo de correção, além da referente ao câmbio, realmente ficaram numa situação complicada, não por, digamos, irresponsabilidade ou má gestão de sua parte. Considero a idéia de V. Ex^a. muito boa.

Senador Tasso, sobre incentivos fiscais, eu queria acrescentar um número aqui. No Orçamento da União para 2004, estão previstos R\$24 bilhões de renúncia fiscal. Desse total, 65% vão para Regiões Sul e Sudeste. Os incentivos fiscais concedidos pela União se concentram 65% nas Regiões Sul e Sudeste; 20% na Região Norte – e aí a Zona Franca leva aproximadamente 15% disso. Se tirar a Zona Franca, 5% somente para a Região Norte; 10% para a Região Nordeste e apenas 5% para a Região Centro-Oeste.

Essa questão de incentivos fiscais, quando dizem que os Estados do Nordeste concederam muito, eles concederam, mas a União concedeu muito mais e quando concede é para o Sul, não concede para cá, porque ela concede de forma setorial e como os setores estão concentrados lá, eles ganham, esses Estados levam à concentração desses incentivos. O que ficou ajustado inicialmente - e isso foi dito muito pelo Governo Federal -foi que os incentivos já concedidos seriam mantidos, até para não haver quebra de contrato. Então, terminou aí nessa discussão na Câmara quando se falava na manutenção dos incentivos fiscais, e que a Bahia lutou muito para preservar os incentivos já concedidos, inclusive de uma forma pejorativa chamando de "Emenda Ford". Quando onze indústrias automotivas foram receber incentivos fiscais neste País - e a Ford foi a décima primeira -, quer dizer, antes da Ford, dez empresas, localizadas nas Regiões Sul e Sudeste, já tinham recebido benefícios fiscais. A Bahia se preocupa que o investimento de US\$ 1,9 bilhão, que hoje já gera cinco mil empregos, quando a previsão é de gerar cinco mil empregos em 2005, diretos, lá dentro da fábrica, preserva de manter esse investimento e sabe que toda a equação financeira do empreendimento foi feito em cima desse incentivo. Então, a Bahia tem lutado para preservar, e isso não está acontecendo, porque, com a mudança do princípio de origem para o destino, o que acontece é que, a partir do quinto ano, gradativamente, esses incentivos vão diminuindo, e os Estados não I terão condições de honrá-los, e as empresas é que terão muitas vezes que fecharem as portas ou ter desemprego em função disso. Hoje temos já inauguradas na Bahia 47 fábricas de calçados, que geram 50 mil empregos diretos e que estão ameaçadas porque essa preservação dos incentivos não está garantida, apesar de todo o discurso de que estaria. E o Fundo de Desenvolvimento Regional não tem a função -e não teria, Senador - de compensar os incentivo51àconcedidos e, sim, a substituir essa capacidade que os Estados têm hoje de concederem incentivo por um fundo, onde os Estados teriam esses recursos para investimento em infra-estrutura e que possibilitassem a continuação da atração de novos investimentos. Sabemos que, se não houver um diferencial, nenhuma empresa vai-se instalar nas Regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste, porque não tem competitividade, porque não tem mercado consumidor, porque não tem mão-de-obra, porque não tem infra-estrutura logística necessária para ter competitividade quando

se instala em regiões mais desenvolvidas; então o Fundo teria essa função. Mas, da forma como ele está posto, apenas servirá para financiar o setor privado, o que não traz nenhum benefício para os Estados, porque financiamento para o setor privado já existe de forma suficiente e não utilizados, como citei aqui o caso do BNDES.

Com relação à intervenção - aí a pergunta do Senador João Batista -, eu concordo plenamente com o senhor e até tenho um dado interessante: uma curva, que mostra que a elevação da carga tributária é inversamente proporcional ao crescimento econômico; quanto mais se cresceu a carga tributária, menor foi o crescimento econômico -tenho um gráfico, que não está aqui, mas mostra bem isso. E não é coincidência. O que acontece é que o crescimento da carga tributária no Brasil não veio acompanhado de investimento no setor público, porque, se o setor público passou a arrecadar mais em relação ao PIB, ele deveria estar investindo mais; então ele passou a arrecadar mais e não investe, e isso não permite que haja um crescimento econômico e leva a uma estagnação, e a consequência é essa deterioração das finanças de todos os Estados e Municípios; a União, não, porque ela estar-se garantindo criando novos impostos - cite-se CPMF - e aumentando Confins; ela vem-se defendendo, Estados e Municípios vão-se deteriorando.

E essa outra questão também que o senhor coloca de que a progressividade do imposto é fundamental, ainda não conseguimos fazer isso. Temos um programa na Bahia, por exemplo, em que ambulantes não pagam ICMS e empresas até R\$120 mil pagam um valor fixo, inclusive na conta de energia, de uma forma bem desburocratizada. E não conseguimos avançar nessa isenção porque a perda de arrecadação para o Estado seria muito grande; no primeiro ano, perdemos R\$50 milhões. Foi implantado no primeiro ano do governador César Borges, mas recuperamos ao longo do tempo. Agora estávamos pensando em ampliar essa isenção, porque entendemos que quem gera 60% dos empregos no Brasil, sem dúvida, é a micro e pequena empresa e aqueles que estão na informalidade e muitas vezes eles não saem da informalidade porque têm medo da carga de impostos.

Quando criamos lá o nosso Simbahia, que é o Simples do governo estadual, conseguimos trazer 50 mil empresas novas para a formalidade, porque estava desburocratizado, mas nunca conseguimos, por exemplo, integrar os Fiscos estaduais e municipais e o federal, principalmente. O Fisco federal não se integra aos fiscos estaduais. O Confaz vem pleiteando isso há muito tempo, porque isso permitiria um combate à sonegação dos grandes sonegadores, dos grandes empreendimentos, e permitiria que esse ganho de arrecadação pudesse compensar uma redução nas microempresas e naqueles que estão na informalidade que hoje pagam imposto. Hoje sequer conseguimos ter um cadastro único de Estados e Municípios, uma empresa para funcionar, ter uma burocracia imensa; e o Banco Mundial considera isso um dos maiores custos, hoje chamado "Custo Brasil". Leva-se em média 60 dias para se abrir uma empresa neste País, porque precisa do Fisco estadual, do Fisco federal, dos Fiscos municipais, e sequer conseguimos integrar. Agora, esses fatores todos seriam importantes para crescimento da

arrecadação nos segmentos maiores, em que há sonegação. Quem sonega, sonega nas três esferas.

Então, na medida em que os Fiscos se integrarem, conseguiríamos reduzir a sonegação naqueles segmentos maiores, em que hoje sabemos que existe uma sonegação grande, como nos cigarros, no setor atacadista, no comércio. Ainda existe um volume grande de sonegação nesses setores, e conseguiríamos, aí, sim, permitir que essas camadas mais baixas deixassem de pagar impostos, ou pagassem muito menos, ou tivessem condições de sobreviver. Creio que esse seria um caminho importante.”

Em seguida, o expositor é interpelado pela Senadora Lúcia Vânia e pelos Senadores Rodolpho Tourinho e Garibaldi Alves Filho.

A Senadora Lúcia Vânia, ao cumprimentar o Dr. Mascarenhas pelo brilhante depoimento e pela capacidade de síntese, afirma que o Secretário de Fazenda de Goiás faria, certamente, as mesmas ponderações sobre o tema. Expressa, assim, a solidariedade do seu Estado.

Para a Senadora, essa Subcomissão abre novos horizontes para os Senadores e para o Senado da República, no sentido de trabalhar, efetivamente, de forma concreta em favor dos Estados brasileiros – a exemplo da iniciativa legislativa do Senador Tasso, que determina percentual expressivo de recursos do BNDES para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essas e outras são iniciativas do Senado Federal, sem ter que esperar passivamente pela sensibilidade do Governo Federal – até porque, ao longo desse tempo, tem se mostrado insensível à difícil situação nos estados.

A Senadora Lúcia Vânia solicita esclarecimentos do expositor sobre a distribuição e desvinculação da CIDE e se a mesma compõe a base da DRU.

O Senador Rodolpho Tourinho anota dois pontos abordados pelo expositor, considerados extremamente importantes – a questão dos benefícios fiscais e a questão da Reforma da Previdência em face da Tributária – nos seguintes termos:

“A questão dos benefícios fiscais, aí provocado pelo Senador Tasso Jereissati, essa questão a rigor, é o fundo que está sendo constituído. E olhando para frente, e é pouco, é bom que se deixe claro. Acho que o Nordeste tem que tomar consciência, porque, senão, de repente, tudo isso vira com se fosse uma grande solução, e não é. Esse é mais um problema que estamos criando. Esse fundo, antes de ser dividido com o Rio de Janeiro e com Minas Gerais. Quero até fazer uma ressalva com relação a Minas, porque Minas, naquela parte que compõe a Sudene, acho que é inteiramente

cabível. Ele já era pequeno e passou a ser menor ainda. Ele já era pequeno porque não dava para cobrir a necessidade de investimento que temos para competir com São Paulo, que tem toda uma infra-estrutura pronta.

Outro ponto que acho que também é muito importante que venha a ser discutido neste momento em que se discute, aqui na sala ao lado, a questão da reforma da Previdência, é uma discussão diferente, porque nessa reforma da Previdência a possibilidade de os Estados perderem é muito pequena. Na reforma tributária a possibilidade de os Estados perderem está presente, sobretudo depois de todas as modificações que foram introduzidas no projeto original. Acho que, por isso, é tempo de se rever, são duas coisas diferentes a reforma previdenciária e a reforma tributária, são dois assuntos completamente diferentes, e os raciocínios têm que ser diferentes, sobretudo no momento em que a discussão da I reforma tributária está sendo feita, acho que no pior momento possível. E um momento em que se tem uma redução acentuada da atividade econômica, o aumento do desemprego, batendo hoje níveis recordes. Você tem uma situação de extrema dificuldade dos Municípios, todos eles, e também dos Estados. Não há nenhum momento pior para se discutir reforma tributária do que no momento em que – existe essa conjugação de fatores.

Que vai haver aumento de carga tributária, não há dúvida nenhuma. Não adianta querer dizer que não há, que é aumento de eficiência. Aumento de eficiência é aumento de carga tributária e ponto.

Nessa carga tributária, o Sr. Secretário fez uma observação em relação a esse aumento da carga tributária, que ele é muito penoso para o País na medida em que foi feito não com investimento, mas com custeio. Como você não teve investimento, esse aumento da carga tributária não correspondeu ao aumento do crescimento do País. E não podia haver investimento, sobretudo, pelo extremo constrangimento a que foram levadas as empresas do Governo a não poder investir. Refiro-me, basicamente por falta de investimento, e à Petrobras. Hoje já estaríamos auto-suficientes, não fossem as restrições do Fundo Monetário Internacional - não estou falando do atual Governo, mas dos anteriores. E não teria havido problema no setor elétrico, se você tivesse tido investimento.

Então, a questão básica é esse brutal aumento de carga tributária sem investimento. Isso é uma coisa que temos que pensar muito, na medida em que a situação daí para frente só se agravava. Se você analisar a curva do aumento da carga tributária e a de crescimento do PIB, verificará que elas se cruzam e são inversamente direcionadas ou proporcionais.

Enfim, eu queria fazer essas observações em cima de dois pontos que o Secretário tocou com muita competência. Acompanho essa competência há muito tempo na Bahia e fico muito feliz de poder estar aqui hoje, com o Senador César Borges, que teve – repito – a feliz idéia, junto com o Senador Ney Suassuna, não só de montar a Subcomissão, mas de dar prosseguimento e com discussões desse nível. Acho que elas são importantes e, certamente, preparam discussões maiores na reforma tributária.”

O Senador Garibaldi Alves Filho solicita a opinião do expositor, diante de sua experiência, sobre quais os pleitos dos Estados e Municípios poderiam ser viáveis na Reforma Tributária, em face da própria resistência do Governo aos pleitos.

O expositor presta os seguintes esclarecimentos:

“Inicialmente, para responder à Senadora Lúcia Vânia, ficou acertado que 25% da Cide seriam distribuídos aos Estados. Então, estimamos que a Cide arrecadaria R\$8 bilhões, sendo R\$2 bilhões, 25%, destinados aos Estados. O que aconteceu no texto da reforma é que, desses R\$8 bilhões, foram subtraídos 20%, então, não são mais R\$8 bilhões, mas R\$6 bilhões e 400 milhões. E sobre esse valor, aí sim, aplicam-se os 25%, sendo 18,25% para os Estados e 6,75% para os Municípios. No final, os Estados vão levar apenas 15% da Cide, quando no projeto original do Governo Federal, pelo menos, a promessa inicial era de 25%. E esse número foi reduzido.

Com relação à questão dos benefícios fiscais, Senador Rodolpho Tourinho, V. Ex.^a. disse muito bem, o fundo é muito pouco para substituir essa possibilidade que os Estados têm hoje de conceder incentivos. Isso não vai resolver, isso é um problema que pode levar a uma reconcentração industrial no Brasil. Quer dizer, os Estados não terão mais capacidade de atrair empresas nos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e não terão uma política compensatória para isso, o que pode agravar, sem dúvida alguma, essa diferença.

Vou deixar com o Presidente, já que não tenho cópia suficiente, um documento que foi preparado pelos Secretários de Fazenda do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, foi entregue hoje aos Governadores desses Estados, que já entregaram aos Líderes do Senado e agendaram uma reunião com esses Líderes, na próxima semana, sobre a Reforma Tributária.

Aqui, tratamos das questões das desigualdades regionais e as razões por que essas desigualdades tem se agravado, e onde a reforma tributaria entra, agravando ainda mais essas questões. É um documento que os Governadores distribuíram aos Líderes e vou deixar com o Senador César Borges, Presidente desta Comissão, para que ele possa encaminhar aos demais Senadores. O documento trata basicamente da questão da reforma e do desenvolvimento regional, que foi produzido pelos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Senador Garibaldi, nesse documento que os Governadores do Norte, Nordeste e Centro-Oeste entregaram hoje e que estamos passando à Mesa

para distribuição, elencamos os principais pontos que foram na maioria acordados com a União e que não foram contemplados no projeto aprovado pela Câmara. Um é o Fundo de Desenvolvimento Regional, em que os Governadores pleiteiam a elevação para, no mínimo, 3%, o que ampliaria os recursos de R\$2 bilhões e 100 milhões, para R\$3 bilhões e 100 milhões; a exclusão do Estado do Rio de Janeiro, porque não é viável dentro de um fundo desse a entrada do Estado do Rio de Janeiro. Poderiam, então, entrar as regiões degradadas do Rio Grande do Sul, do Paraná, enfim, que fossem restritas às áreas da Sudene e da Sudam; a entrega desses recursos diretamente aos Estados sob forma de transferência de capital para que os Estados possam aplicar em infra-estrutura.

Um outro pleito é restabelecer o acordo original com relação à Cide, como acabei de explicar. Foi acertado que seriam entregues 25% e só está sendo entregue 15%, retirar os 20% da DRU e ampliar essa base.

Creio que é um erro - é a minha opinião pessoal - essa distribuição da Cide como ela está sendo feita com os Municípios. Não que eu não defenda uma parcela maior para os Municípios, mas porque a média da Cide para os Municípios será de 91 mil por ano. Portanto, isso significa que Municípios pequenos vão receber R\$1.000 de Cide. Portanto, são R\$400 milhões que vão ser distribuídos, que deveriam ser aplicados em infra-estrutura e que, da forma como vão ser diluídos, pulverizados, não vão significar nenhum investimento significativo. Só vai dar para o prefeito pintar o meio-fio da entrada da cidade.

Portanto, na minha avaliação, é um equívoco. Creio que essa não é a melhor forma de se ajudar os Municípios.

Há outro ponto: é o fundo de compensação das desonerações das exportações de produtos primários e semi-elaborados. Precisa ser definido, na Constituição, a fonte em que esses recursos vão ser compensados aos Estados.

A outra questão refere-se ao Pasep. Não é possível que a União continue tributando os Estados com o Pasep naquele aplique, no BNDES, em seguro desemprego.

Uma outra questão importante, citei aqui, é a desvinculação das receitas estaduais. Os Estados vão se tornar inadministráveis, com 90% das suas receitas vinculadas.

Esses são os principais pontos dos Estados. E a questão da manutenção dos incentivos fiscais, também já concedidos. Esses são os principais pontos que os Estados elencaram .

Dos Municípios, o que surgiu de sugestão foi que, em vez de se partilhar a Cide, a União partilharia parte da CPMF com o Município, já que é um imposto de valor muito maior e que não teria vinculação específica, como é o caso da Cide, que só se pode aplicar em infra-estrutura rodoviária ou de transporte e que, pulverizado, não vale nada; e arrecada oito bilhões, enquanto a CPMF, vinte e cinco bilhões.

Portanto, a participação da Cide para os Municípios. E mais: um outro ponto fundamental é que os fundos constitucionais, o FPE e o FPM, sejam compostos pela totalidade das receitas da União, e não somente pelo IPI, pelo Imposto de Renda. Isso, sim, num médio prazo, traria sem dúvida uma grande melhoria na arrecadação de Estados e Municípios. Esse principalmente nos Estados do Nordeste e nos Municípios de todo o Brasil, porque o FPM é importante para o Município não só do Nordeste, mas de todo o Brasil.

Creio que esses pontos são fundamentais para a reforma.”

Para o prosseguimento dos trabalhos, o Relator da Subcomissão sugere a audiência com o Secretário de Fazenda do Estado de São Paulo, de modo a obter outras visões além do Nordeste. Propõe também a consolidação dos trabalhos e, em seguida, audiência pública com o Ministro da Fazenda, objetivando diálogo sincero e concerto sobre os assuntos tratados.

O Senador César Borges, Presidente da Comissão, ao encerrar a reunião tece uma breve consideração:

“Ouvimos aqui, no início desta legislatura, o Ministro Antonio Palocci dizer que a reforma tributária seria para se fazer justiça fiscal e seria uma reforma distributiva, que seria também injustiça para a sociedade e injustiça entre os entes federativos. Parece-me que, com muita clareza, não existe isso efetivamente dentro da reforma tributária que veio para o Congresso Nacional. O que existe hoje é uma reforma até muito pior do que a que saiu originalmente do Poder Executivo e que foi modificada na Câmara dos Deputados. E resta a este Senado a última esperança, a última trincheira, o último baluarte para fazer essas modificações, dizendo o seguinte: acho que nós, como Senadores, representamos aqui os Estados brasileiros. No entanto, foi o próprio Senado que, em passado recente, criou vinculações sobre as receitas estaduais.

Como Governador: vim, sentei-me nesta mesa e fiz a defesa contra a vinculação para a Saúde de 12,5%. O Presidente da Comissão Econômica era o Senador Ney Suassuna, na sua presença, como Governador. Infelizmente, fomos vencidos naquele momento e foi aprovada a vinculação, porque, muitas vezes, a Saúde pode precisar de 20%, mas, lá adiante, pode ser que ela não precise e você precisa aplicar mais em educação, ou mais em desenvolvimento de infra-estrutura e assim por diante. Quer dizer, houve um engessamento da capacidade do Estado de fazer investimento, até decidir o Governador, que é eleito democraticamente, o que pode fazer. Isso foi a realidade que foi passada aqui pelo Secretário Albérico Mascarenhas.

Então, o nosso papel é efetivamente defender os Estados brasileiros. Infelizmente, muitas vezes, no momento em que essas reformas e essas

mudanças estruturais passam por esta Casa, procura-se atender muito mais ao desejo, às imposições e às necessidades da União do que aos Estados brasileiros.

Com isso, o que assistimos, ao longo dos últimos anos, é a uma hipertrofia da União, principalmente hipertrofia tributária, com mini reforças seguidas sendo feitas. Não vem desse Governo, mas esse Governo revela a mesma voracidade fiscal dos outros; não modificou, efetivamente, em nada. É uma continuidade efetiva de resolver os problemas da União.

Enquanto isso, os Entes Federativos, que são aqueles a quem nós devemos, inclusive, a nossa eleição, os Estados, os Municípios, que atendem a população em primeiro lugar, cada vez são menos atendidos e estão chegando a uma situação dramática, como é o caso de alguns Estados brasileiros.

Tive o prazer de Governar o Estado, assim como Senador Tasso Jereissati. Com um imenso esforço, fizemos um ajuste, tivemos capacidade de investimento e eu diria que mudamos até a face econômica dos nossos Estados. Não fomos apenas nós, mas uma série de Governos que se sucedem no Ceará, como se sucedem na Bahia, que conseguiram essa façanha.

No entanto, essa capacidade vai diminuindo a cada dia, vai se estrangulando. Se a Bahia conseguia investir 16% -tínhamos capacidade de investimento de 16% -, quando eu era Governador chegava a 18%, agora revela O Secretário Albérico Mascarenhas que não chegam a 10% os recursos livres para investimento sobre o total arrecadado pelo Estado. Vai chegar num momento em que não vamos ter capacidade de investimento nenhum. E como atender às necessidades dos nossos cidadãos em cada um dos Estados?

Então, acho que esse é um papel nosso de Senadores. Não podemos abrir mão. Não são os desígnios, não é o desejo da União que vai dobrar esta Casa. Representamos os Estados, as Unidades Federadas e não representamos a União.”

O Relator lembra os esforços que fez, enquanto Presidente da CAE à época, no sentido de sensibilizar os Governadores quanto à inconveniência de vinculações orçamentárias adicionais. Infelizmente não tiveram a visão do então Governador César Borges, que lutou contra a Emenda Constitucional que vinculava recursos da ordem de 12,5% para a Saúde.

“De repente, tivemos o Governo Federal passando um rolo compressor sobre nós e o Ministério da Saúde conseguiu fazer vencer a sua proposta. Mas lutamos nesta Comissão enormemente, inclusive instando os Governadores para que não deixássemos passar a vinculação. Mas o Ministro Serra foi mais eficiente do que a Comissão e conseguiu aprovar o que passou a ser uma aberração, porque realmente não vai sobrar nada. E

isso – mais educação – acabou. Os Estados estão sem capacidade. A Paraíba chega a menos de 5% de investimento.”

O Senador César Borges conclui:

“essa é a realidade com que convivemos. Penso que hoje a última esperança é, efetivamente, o Senado Federal. Acho que os Secretários da Fazenda e os Srs. Governadores estão colocando nas mãos dos Senadores e do Senado Federal realmente a possibilidade última de modificar um pouco essa Reforma Tributária que está aí, que não é sequer uma reforma, mas aumento de carga tributária e injustiça tributária com os entes federativos.”

6ª Reunião: 14 de outubro de 2003

Esta audiência pública, com a finalidade de discorrer sobre a dívida pública dos Estados, conta com a presença ilustre do Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, Dr. Eduardo Refinetti Guardia.

O Dr. Guardia discorre sobre o endividamento a partir de duas perspectivas que efetivamente estão bastante relacionadas: os fluxos, ou seja, o serviço da dívida e o estoque.

“Inicialmente, com relação ao fluxo, ao serviço da dívida, o que está em discussão é, por um lado, o superávit primário do setor público consolidado, que será afetado e é afetado por qualquer alteração na regra de refinanciamento dos Estados; por outro, a rigidez dos orçamentos estaduais, que também estão associados ao grau de vinculação excessiva do Orçamento.

A primeira discussão sempre recorrente quando se trata do endividamento dos Estados é se devemos ou não flexibilizar as condições de rolagem da dívida. O ponto fundamental é que qualquer mudança na regra atual leva necessariamente a uma redução do superávit primário dos Estados e dos Municípios e, como existe uma meta consolidada do setor público, essa alteração implica necessariamente a geração de um superávit no mesmo montante no Governo Federal. Esse é o custo de qualquer alteração – digo isso porque esse assunto é sempre mencionado como

alternativa com diversas variantes: por meio da revisão do percentual de comprometimento da dívida ou por meio da própria mudança do conceito da receita líquida real, expurgando-se de sua base determinadas despesas ou parcela dessa receita que, de fato, não está à disposição dos Estados. O fato é que, se isso é feito, evidentemente, se reduz a rigidez dos orçamentos dos Estados, mas alguém terá de compensar por isso e, no caso, seria necessariamente o Governo Federal, que teria de ampliar a meta de superávit primário. Essa questão deve estar muito clara: qualquer flexibilização implica a necessidade de compensação no Governo Federal, mantida a meta de superávit primário, por isso a dificuldade de lidar com esse tema.

Quanto à questão do estoque da dívida, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução nº 40, do Senado Federal, definem os limites com bastante clareza. A evolução do estoque dessa dívida hoje, depende, por um lado, dos indexadores, que é basicamente toda a dívida refinanciada pelo IGP mais 6% ou o câmbio na parcela da dívida externa e dos próprios contratos de refinanciamento. Quero dizer o seguinte: que, apesar de existir um limite de endividamento definido na Resolução nº 40 e na Lei Fiscal, a evolução do endividamento praticamente independe da vontade do Estado, porque está condicionada à trajetória dos indexadores – câmbio e IGP –, dado que o Estado não tem a alternativa de não pagar o serviço da dívida. Portanto, o quanto o Estado pagará, que seria um dos fatores condicionantes da evolução do estoque, será definido pelo contrato de refinanciamento. Se não pagar, o Tesouro Nacional tem autorização legal para reter o recurso, seja por meio da retenção do FPE ou do FPM ou entrando na própria conta, que está previsto legalmente nos contratos de refinanciamento.

Portanto, o grau de disciplina fiscal hoje não é medido pela evolução do estoque, não obstante existirem os limites de endividamento. O estoque vai ser o que for, em função do comportamento do IGPM, em função do comportamento do câmbio, dado que o pagamento da dívida será feito necessariamente, queira ou não o Estado, porque, se não pagar, o Tesouro, nos termos do contrato, retém o repasse.

Apesar de haver limites claros de endividamento, não é por aí que hoje estamos vendo o grau de disciplina fiscal, mas pelo cumprimento do contrato de refinanciamento. Se alterar o contrato, o custo disso é que a União, o Governo Federal terá de aumentar o esforço de geração de superávit primário para atingir a mesma meta. Por isso que deixa a situação bastante complexa.

Do ponto de vista dos Estados, não estou querendo dizer que nada deve ser feito e que tudo está bem. Existe de fato um problema de rigidez nos orçamentos estaduais, mas, na minha modesta opinião, resolver o problema com a mudança dos contratos de refinanciamento pode ser uma alternativa um pouco perigosa até pela percepção externa que isso teria. Externo, pelos próprios analistas econômicos, porque isso claramente comprometeria a capacidade de geração de superávit do setor público, do superávit primário, terá que se manter elevada durante muito tempo.

O que pode ser colocado como uma alternativa a essa discussão, para viabilizar um pouco de alívio financeiro nas administrações estaduais e municipais, é um tema em discussão na reforma tributária, a tributação do Pasep. Hoje, é o contrário. O Governo Federal faz superávit primário por meio do pagamento do Pasep, que é um tributo que Estados e Municípios pagam à União. Então, se for o objetivo algum alívio financeiro às administrações estaduais e municipais - e várias delas estão com problemas de caixa bastante acentuados -, o caminho do Pasep é uma alternativa muito mais factível e com menos repercussão negativa que uma revisão dos contratos de refinanciamento.

O ponto principal que gostaria de expor e que vejo como um problema do arcabouço hoje em vigor - repito que a disciplina fiscal está assegurada pelo cumprimento dos contratos de refinanciamento independentemente da evolução do estoque da dívida, que depende do IGP e do câmbio basicamente - é que temos um limite rígido de endividamento, mas, por outro lado, a capacidade de os Estados se adequarem a esse limite é bastante reduzida. Darei um exemplo, a partir dos dados do Governo do Estado de São Paulo, concentrando-me para terminar essa exposição inicial. São Paulo, no ano de 2001 ao seu final, tinha a relação dívida/receita corrente líquida de 1,98, portanto, abaixo dos 2 da relação de duas vezes da receita corrente líquida, prevista na Resolução nº 40, do Senado. Ao final de 2002, essa relação pulou para 2,27. Em termos absolutos, isso representou um aumento da dívida de São Paulo de R\$19,3 bilhões, um crescimento de 24,8%.

Neste ano, cumprimos rigorosamente todo o acordo de refinanciamento, aliás, estamos cumprindo desde 1997. Não foi contratada operação de crédito além da já prevista no acordo de refinanciamento, e a dívida cresceu simplesmente porque o IGP no ano foi 26% mais os 6% de juros reais, dando um crescimento de 30% no custo da nossa dívida alongada com o Governo Federal, e o câmbio teve uma desvalorização de 53%. Nesse mesmo ano, a receita, que é denominador, cresceu 11%.

Então, não há como não levar a um crescimento da relação dívida/receita corrente líquida. O problema é a trajetória de ajuste que está definida na Resolução nº 40 e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Vamos falar: não, só preciso ajustar de 2,27 para 2. Estamos falando de um ajuste de mais de R\$ 10 bilhões de um Estado que tem um superávit primário de R\$ 3,5 bilhões, ou seja, teria que triplicar o superávit primário. Isso não é razoável, ninguém consegue fazer isso, sobretudo, num período de três quadrimestres previstos na lei.

Podemos ir para a interpretação do Senado, que diz que o ajuste tem que ser feito em quinze anos. Nós, inclusive, temos entendimento de que, como essa resolução foi republicada no ano 2002, a base do ajuste é a partir de dezembro de 2002. Então, quinze anos a partir dessa data. São Paulo está se ajustando. Iniciamos o ano com 2,27 e estamos, em agosto - último mês disponível -, na posição de 2,20, não porque fizemos um esforço adicional, mas simplesmente porque a evolução do IGP teve, inclusive, deflação em

alguns meses do ano. Ele está crescendo menos do que no ano passado. Onde estou querendo chegar?

Hoje temos um problema que é mais formal. Inclusive, nossa preocupação é preservar o arcabouço criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi uma mudança importante no regime fiscal brasileiro, mas que leva a uma dificuldade do cumprimento, porque qualquer mudança abrupta, por exemplo, na inflação ou no câmbio, afeta esses estoques dos Estados. O mesmo se aplica ao Governo Federal. Não há condição de fazer esse ajuste num período de tempo muito reduzido. Por isso, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que, em casos de mudanças abruptas na política monetária ou cambial, o Senado Federal pode rever os limites de endividamento – ou seja, alterar o limite de 2 para 2,2 ou 2,3 – ou, alternativamente, pode dar um período adicional para fazer o ajuste.

Aproveito a oportunidade para mencionar o projeto de resolução apresentado pelo Senador Romeu Tuma, cujo Relator é o Senador César Borges. Foi modificada a proposta inicial do Senador Romeu Tuma, que previa uma revisão do conceito de receita corrente líquida. No substitutivo do Senador César Borges, usa-se o art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que permite esses quatro quadrimestres adicionais. Entendo que essa – tomo a liberdade para mencionar um tema que está hoje em discussão nesta Casa – seria uma alternativa muito razoável para lidar com o problema, que foi o de 2002, com o IGP de 26% e o câmbio desvalorizando em 53%. Ou seja, essa resolução, cujo Relator é o Senador César Borges, permitiria que o ajuste tivesse um prazo adicional, para começar a valer o limite, de quatro quadrimestres. Portanto, o limite estaria valendo a partir de 1º de maio de 2005. Essa é uma alternativa importante para lidar com o problema do limite formal da Lei de Responsabilidade Fiscal e, novamente, isso não afeta em absolutamente nada a disciplina fiscal e o resultado primário dos Estados e, portanto, o resultado primário do setor público consolidado. Apenas permitiria que os Estados tivessem um prazo adicional para se adequar ao limite. Isso é extremamente importante no momento atual, tendo em vista a conjuntura do ano passado, da elevação do IGP.

Ao contrário da taxa de câmbio quando incide, por exemplo, sobre a dívida do Governo Federal, indexada ao câmbio — quando o câmbio desvaloriza, a dívida aumenta; quando o câmbio aprecia, a dívida cai em termos nominais —, no caso do IGP não é isso que ocorre. Ele é incorporado ao estoque da dívida e, mesmo que tenha uma deflação em algum mês, o efeito é marginal sobre o estoque. Ou seja, esse aumento de estoque é permanente, afetando, portanto, o limite de endividamento dos Estados. Os dados de São Paulo são muito claros para explicar esse problema.”

No entendimento do expositor, a solução de curto prazo seria por meio dessa resolução, que permitiria um prazo adicional de quatro quadrimestres, nos termos do art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para

que o ajuste seja feito. Nesse período, a economia pode estar crescendo mais, vamos esperar que com uma inflação mais baixa. Isso por si só contribui para o ajuste.

Em seguida apresenta os dados de São Paulo, mais uma vez. Em 1998, nossa relação era de 1,86 e, em 1999, passou para 2,10, não porque o Estado se endividou, mas apenas porque, em 1999, a partir da mudança do regime cambial, o IGP foi de 19,9, que levou a um aumento do endividamento. O Estado não tem como controlar esse limite. Por isso, é importante que a legislação tenha alguma flexibilidade para evitar uma situação em que um Estado é obrigado, como no caso de São Paulo, a fazer um ajuste de R\$10 bilhões, o que não é crível. Tem que se mandar embora 70% do pessoal ativo para fazer um ajuste desse tamanho. Ninguém, em sua consciência, espera que um Estado faça um ajuste desse. E, de novo, esse tipo de medida não compromete a disciplina fiscal, nem o resultado primário.

O Dr. Guardia pensa que, como pontos principais que procurou enfatizar, a mudança do critério do pagamento da dívida, seja por meio da revisão de percentual, seja por meio do próprio critério de receita corrente líquida, implica necessariamente uma redução do superávit primário de Estados e Municípios. Mantida a meta do setor público consolidada tem de ser compensada no Governo Federal. Não há outra alternativa. Esse é o custo de uma medida dessa natureza.

A repercussão de uma mudança das regras, na percepção dos mercados, pode ser bastante negativa. Uma alternativa para lidar com o problema da rigidez financeira dos Estados e que permitiria um tratamento homogêneo para todos os Estados seria a revisão da tributação do PASEP, em discussão nesta Casa, como mencionado ontem por diversos governadores. Isto daria um alívio equivalente a um ponto na receita – é mais do que a receita líquida, porque é receita bruta, a partir da qual se faz o pagamento do PASEP –, mas equivaleria, por exemplo, a reduzir o pagamento de 13 para 12 ou para 11,5 num Estado como São Paulo. E isso afeta de maneira homogênea todos os Estados e Municípios.

Portanto, se a preocupação é com a rigidez orçamentária, na minha modesta opinião, esse pode ser um caminho talvez mais eficiente para resolver o problema da excessiva rigidez dos orçamentos.

A questão, de novo, do estoque, de haver uma regra mais flexível para ajuste não compromete a disciplina fiscal nem o superávit primário feito pelos Estados. A proposta hoje em discussão do Senador César Borges é uma boa alternativa para que possamos acomodar o efeito negativo do IGP do ano de 2002 e do início de 2003 sobre a dívida dos Estados. Isso nos dá tempo

para ter um quadro um pouco mais claro sobre a situação macroeconômica e a capacidade de ajuste dos Estados.

A propósito, esse tema foi discutido numa reunião no Confaz com todos os Secretários da Fazenda, os quais apóiam essa proposta. Também foi discutida junto ao Tesouro Nacional, o qual também apóia a proposta de usar os quatro quadrimestres como período adicional de ajuste, reconhecendo o problema localizado do IGP.

O Senador César Borges agradece as palavras, de grande valia, do nobre Secretário Eduardo Refinetti Guardia. Parabeniza o expositor pela coerência e faz breves considerações.

O Senador crê que foi a origem do expositor, do próprio Governo Federal, que fez com que fizesse a reengenharia do refinanciamento das dívidas do Estado, procurando um equilíbrio fiscal para a União. É o que agora demonstra, como Secretário de um Estado mesmo com problemas, reconhecendo o problema da União, que seria afetada caso essas regras fossem, de forma inopinada, modificadas.

Portanto, parabeniza o Dr. Guardia pela coerência de posição: era governo naquele período e hoje está no Governo de São Paulo, um partido de oposição ao Governo Federal, mas que mantém a coerência de um trabalho que merece aplausos, um trabalho de engenharia política que deu desaforo, naquele momento, aos governos estaduais.

Se hoje temos um outro problema, é a agonia do dia, mas, naquele período, a renegociação foi um avanço que se deu nas contas públicas brasileiras.

O Relator, Senador Ney Suassuna, ao parabenizar o Dr. Guardia e agradecer pela sua disponibilidade, como primeiro ponto, louva o expositor exatamente por não ter perdido o viés de responsabilidade de Governo.

“Embora aqui já tenhamos ouvido vários governadores e secretários e tenham surgido inúmeras alternativas, a mais prudente e menos aflita talvez seja a do Estado de São Paulo. Nós nem esperávamos. Sabíamos que a situação não era uma maravilha, mas não esperávamos que estivesse também passando por dificuldades dessa monta.

Já tivemos propostas, Dr. Eduardo, de pegar todas as despesas que não estivessem consolidadas e colocá-las no limite. Já tivemos a proposta de manter 13%, e até menos, 7%. Todas elas criarão problema de descaixe para o Governo Federal, não há dúvida. Já tivemos de modificar o que é realmente a receita líquida. V.S^a fala em diminuir o item do Pasep. Dará 1%. No caso de São Paulo, é até uma quantia significativa, na ordem de 450 milhões. Mas há Estados em que será um número muito pequeno. É

proporcional, é verdade, mas temos, neste momento, sete Estados que estão desenquadrados; pelo menos dez Estados não têm o dinheiro para pagar o 13º salário. Eu não sei o Governo de São Paulo já amealhou o dinheiro para pagar o 13º; eu tenho as minhas dúvidas. Muitos Estados estão com déficit mensal. É o caso do Rio de Janeiro, que tem quase 300 milhões de desençaixe.

Então, a situação é muito aflitiva e se reflete também nos Municípios hoje. Na Bahia, dos seus quatrocentos e poucos municípios, 200 estão com a folha atrasada; Na Paraíba, dos 223 municípios, há noventa e tantos que estão devendo duas, três folhas. Eu não sei como deve estar o Ceará, mas não deve estar diferente. A situação é muito difícil.

Nós estamos ouvindo e querendo ver o que poderia ser feito. Esse relatório, com a presente audiência, encerra a fase de audiência e já vamos partir para o relatório. Pretendemos – eu já conversei isso com o Presidente -, fazer não somente o relatório, mas também as propostas para tramitarem rapidamente na Casa. Agora, sinceramente, eu não vejo como facilitar a vida do Estado, a não ser que considerássemos a dívida ativa, que em São Paulo é da ordem de 10 bilhões.”

O Dr. Guardia informa que, registrados no balanço, são 52 bilhões e que seria “um chute de sua parte” afirmar o quanto desse valor seriam, de fato, recebíveis, pois não dispõe de um número detalhado que, efetivamente, expressasse a dívida, por exemplo, das empresas ativas. A Secretaria da Fazenda está trabalhando nisso e a clareza é que, dos 52 bilhões, não são cobrados. Uma parte seria.

O Senador Ney Suassuna faz os seguintes comentários, a título de especulação.

“Nós estamos aqui especulando. Imagine se pudéssemos ter passado o parecer do nobre Senador Romeu Tuma, relatado pelo Senador César Borges, e fosse mudado o limite. Se pudéssemos considerar as dívidas ativas, o que é plausível, e arrumássemos uma linha de desconto, por exemplo, no BNDES. Eu nem sei se o BNDES deu dinheiro suficiente; segundo, eu não sei se essa seria uma operação de curto prazo. As prefeituras estão pleiteando descontar o do Banco BNDES – ainda hoje eu falei aqui, na Comissão de Economia – ou no Banco do Brasil. Eu não sei, primeiro, se temos recursos. Nós precisamos ver. Segundo, se isso seria algo rápido, porque o 13º está aí, daqui a dois meses.

Então, é uma situação difícil. O majoritário, até agora, e eu queria considerações de V. S^a a respeito, era fazer com que, estivesse no nível de 13% ou de até de 15%, como é o caso de São Paulo – vocês estão com 15% -, mas retirasse tudo que estivesse não-consolidado e colocasse nessa conta,

o que alargava apenas o limite, mas dava um oxigênio ao Estado. Há dois Estados que estão com 22% – Mato Grosso e Piauí, se não me engano.

Seria uma outra idéia. Eu gostaria que o senhor, por gentileza, como primeira pergunta, me dissesse o que acha a respeito disso. O senhor foi do Tesouro e sabe bem que a maioria dos Estados tem dívidas fora do consolidado, se isso daria um oxigênio, porque aí não mexeria, a gente continuaria recebendo, o Governo Federal, apenas alongava o período.”

O Dr. Guardia, ao responder a questão formulada pelo Relator, faz a seguinte análise:

“Os Estados que pagam mais que 13% hoje são basicamente aqueles Estados que têm uma participação na dívida externa maior. Posso citar, aqui, que me lembre, o Estado do Ceará, que era o que me vinha à cabeça. Portanto, essa é a chamada “dívida extralimite”, é a dívida com organismos internacionais, que tem que ser paga e, portanto, se formos reduzir, colocar tudo no limite de 13%, por exemplo, é bem provável que o Banco Interamericano e o Banco Mundial não vão querer alongar suas dívidas, então o Estado do Ceará vai ter que pagar o Banco Interamericano, o Banco Mundial e, portanto, vai sobrar menos para pagar o Tesouro Nacional.

O problema para o qual tentei chamar a atenção, Senador, é que o efeito disso, seja através de consolidando tudo, num limite só, ou reduzindo o percentual, ou mudando a base de cálculo em cima da qual incide o percentual de 13%, ou seja ele qual for, é que qualquer redução – e não estou aqui querendo dizer que sou contra um alívio financeiro aos Estados, e reconheço a dificuldade financeira de diversos Estados, inclusive os problemas do Governo do Estado de São Paulo – traz como custo o seguinte: dada a meta do superávit primário, necessariamente terá que ser compensado no Governo Federal. Então, só estou colocando o custo da decisão. Se a decisão for essa, seja através da mudança do percentual, consolidando tudo numa dívida, excluindo o conceito de dívida extralimite, que é o que o senhor está propondo, o superávit primário do Estado cai e, portanto, dada a meta consolidada, alguém vai ter que compensar. O efeito é o mesmo, sempre vai cair nessa mesma posição. Eu não estou aqui... evidentemente, se o Governo Federal entender que é importante dar esse alívio, eu não estou me colocando contra, estou apenas dizendo que tem que ter uma contrapartida de um esforço fiscal da União para compensar a redução ou o menor esforço fiscal nas administrações estaduais, o efeito é esse.”

O Relator observa que, no projeto que o Senador César Borges está relatando, ao retirarmos o parâmetro por 16 meses, vamos deixar que o

Estado cresça e esteja fora do enquadramento. E após o prazo, ele vai ter que voltar para o enquadramento e não terá o mesmo problema?

O Dr. Guardia entende que o assunto é um pouco complexo e procura explicar como funciona:

“Por isso é que tentei separar o fluxo do estoque. A proposta do Senador César Borges está lidando apenas com estoque, o tempo que o Estado tem para se ajustar ao limite. Isso não muda o fluxo, portanto não afeta o resultado primário, porque, gostando ou não, temos no País uma meta de resultado primário. Se reduzir o pagamento de dívidas dos Estados, o superávit primário dos Estados cai. Como a meta é consolidada, alguém precisa compensar. Na proposta que está em discussão, cujo Relator é o Senador César Borges, não afeta o fluxo, é só o tempo para se ajustar no estoque, o limite deixa de operar, portanto não afeta o resultado primário.

Independentemente do nível que vamos estar em 1º de maio de 2005, ao longo desse período não afeta em absolutamente nada o superávit primário, que é o grande constrangimento do Governo hoje, das três esferas, ou da meta do consolidado do setor público. Por isso, eu me permito, Senador, introduzir um outro ponto aqui também em discussão nesse momento. O que estamos tratando aqui é um problema que eu reconheço e que é grave, que é a rigidez dos Estados e Municípios. Maneiras para lidar com esse problema: mencionei o Pasep, que é uma alternativa. Há outra: a rigidez do orçamento não se dá, única e exclusivamente, por conta do pagamento da dívida; existe, evidentemente, um comprometimento alto de pessoal, isso é diferenciado em alguns Estados, poucos estão acima do limite da Lei Fiscal hoje, e também uma excessiva vinculação, portanto a proposta da Desvinculação das Receitas Estaduais (DRE), que também está em discussão nesta Casa, é uma alternativa para lidar com a questão da rigidez orçamentária dos Estados, ou seja, é uma maneira de atacar esse problema; se não o resolve plenamente, seguramente está contribuindo para reduzir o grau de rigidez dos orçamentos estaduais e municipais.

Então, por um lado, Pasep, e por outro, DRE. Se não resolvem, seguramente caminham na direção correta. Eu apenas quero deixar... o meu comentário com relação à dívida é que o custo dela é claro, alguém tem que pagar essa conta. Então, não cabe ao Estado de São Paulo opinar sobre isso. Só estou aqui colocando tecnicamente o custo da decisão proposta.

Permito-me, ainda, Senador. V. Ex^a mencionou a questão do empréstimo do BNDES. Empréstimo novo ou reduzir o pagamento de dívida tem o mesmo efeito sobre o resultado primário, ou seja, uma redução do superávit primário dos Estados. Então, tem o mesmo efeito: o endividamento novo ou a redução do pagamento da dívida.

Um último ponto que quero mencionar, para o qual não chamei a atenção na exposição inicial, mas que considero de maior importância, é

que também existe um problema grave de endividamento nas empresas estatais. Chamo a atenção para o setor elétrico. O Senado acaba de aprovar um projeto do setor elétrico, visando mais ao setor de distribuição, mas as geradoras são públicas, e todas com um endividamento muito grande com o BNDES e com o Tesouro Nacional. Cito o exemplo aqui da CESP, que está numa situação financeira extremamente delicada e que conseguiu rolar suas dívidas com o setor privado, que venciam em janeiro e fevereiro do próximo ano, no final deste ano. Estamos falando em um montante de mais de US\$650 milhões, que venciam agora. Conseguimos rolar essa dívida para 2005, 2008 e 2011. Mas, o grosso do endividamento dessas empresas, hoje, é com o Tesouro e com o BNDES, porque não conseguimos rolar a dívida. E um outro problema é que essas dívidas têm garantia dos Tesouros estaduais.

Esse é um problema que aparecerá mais cedo ou mais tarde. Estamos falando de um setor extremamente importante, que é o de geração de energia elétrica, que tem a sua capacidade de investimento altamente reduzida, por conta de um endividamento sensível. Esse é um outro problema bastante grave, talvez mais localizado no Estado de São Paulo, mas, também, em Estados, como o Rio Grande do Sul, que tem problema também nessa área, que afetará, no futuro, a situação financeira dos Estados.

Chamo a atenção para um ponto de extrema importância de um setor vital que não está sendo discutido, mas que alguma solução também precisa ser buscada.”

O Senador César Borges pede a consideração do expositor sobre dois itens: primeiro, o problema do fundo de compensação das exportações e, segundo, alguma consideração em relação ao problema do ICMS, no destino ou na origem.

O Dr. Guardia começa com a questão do ICMS.

“Em primeiro lugar, sempre falam de passar da origem para o destino. Hoje, não é nem na origem nem no destino. Hoje, é misto. Então, atualmente, já temos um sistema em que, quando é do Sul e Sudeste para o Norte e Nordeste, é mais destino; e, no sentido oposto, é mais origem, a alíquota interestadual é diferenciada. Então, estamos já no meio do caminho, hoje.

O problema da cobrança no destino é que ela implica necessariamente uma redistribuição forte do recurso da arrecadação entre os Estados chamados exportadores líquidos e importadores líquidos. Em tese, pode-se – com o que concordo evidentemente –, com a cobrança do ICMS no destino, eliminar a guerra fiscal, por exemplo. Essa é uma vantagem da cobrança no destino. Por outro lado, se se passa a cobrança para o destino, a

partilha no destino sem a cobrança na origem, que são duas coisas distintas, como se partilha o imposto e onde ele é cobrado. Então, partilha no destino sem cobrança na origem, que hoje não temos, pois também é mista, a sonegação aumenta. Para poder passar para o destino, tem que resolver esse problema. Esse é um problema técnico menor. A questão central é que um Estado como São Paulo perderia 13% de sua receita. Então, estamos falando de R\$5 bilhões, que é, por acaso, o que pagamos de dívida ao Governo Federal.

Então, mudar para o destino significa que o Estado de São Paulo perde o montante equivalente ao total do pagamento da dívida anual ao Governo Federal, que é mais do que o superávit primário anual, que é em torno de 3,5%. É evidente que o Estado não pode absorver uma perda dessa magnitude. A mudança para o destino também coloca, de maneira muito clara e muito intensa, o problema da guerra fiscal do passado. Como sabemos, a guerra fiscal é feita em cima da alíquota interestadual, o destino significa zerar a alíquota interestadual. Se a alíquota interestadual vai a zero, quem deu incentivo fiscal, no passado, em cima da alíquota interestadual, como não tem mais alíquota interestadual, o Tesouro terá que tirar o dinheiro do bolso para honrar o compromisso da guerra fiscal.

Então, o que estou querendo dizer é que se trata de uma discussão extremamente complexa e não foi à toa que, o acordo entre os Governadores e o Senhor Presidente da República, na questão da transição para o destino e do tratamento a ser dado à guerra fiscal do passado, ficou para uma segunda etapa.

Qual era o acordo? O acordo era simplificar o sistema - um avanço importante na direção correta, que todos queremos -, mas tratar a questão mais complexa depois que conseguíssemos simplificar o sistema, esperando um momento em que o País não estivesse atravessando uma situação tão difícil.

Então, Senador, creio que é muito difícil chegar-se hoje a um acordo com relação à questão do destino e do tratamento do passado, da guerra fiscal. Por isso que, ontem, observamos a disposição do Senado de deixar esse tema um pouco para frente. É uma discussão complexa, que, na minha opinião, deveria ser tratada no futuro, com uma discussão mais ampla sobre a tributação indireta, na qual poderíamos incorporar a discussão do IPI e do ISS. Então essa é a nossa posição sobre o tema.

O Fundo de Compensação das Exportações é um tema importante para os Estados, que têm um custo com a desoneração das exportações. As exportações de industrializados são importantes para o País, desde a Constituição de 88 - mais recentemente primários, semi-elaborados e bens de capital -, e têm um custo para os Estados. Como vamos constitucionalizar a desoneração, o pleito dos Estados é para constitucionalizar também o ressarcimento dessas exportações, sobretudo a fonte a partir da qual será feito o ressarcimento, caso contrário haverá a mesma discussão todo ano. Estamos discutindo se no ano que vem serão R\$8,5 bilhões ou R\$6,5 bilhões, mas, na prática, o Orçamento Geral da

União para 2004 tem zero proposto para o ressarcimento. Então o fundamental é que estamos de acordo em constitucionalizar a desoneração, mas vamos constitucionalizar a fonte que vai assegurar esse ressarcimento.

A geração do superávit é importante para o País. Se não tivermos esse recurso para honrar um ressarcimento, na prática, ocorrerá que não desoneramos a exportação. O exportador vai acumular crédito e o Estado não terá dinheiro para honrá-lo. Então não vamos atingir o objetivo que todos queremos: incentivar a exportação. O fundamental para nós é que a Constituição defina claramente qual é a fonte a partir da qual os Estados terão o ressarcimento.”

O Presidente agradece ao Relator pelos questionamentos, da maior importância, formulados ao Dr. Eduardo Guardia. Volta a afirmar a dificuldade do Dr. Eduardo, que participou do Governo e fez essa engenharia. Por outro lado, os Senadores estão procurando soluções para os Estados brasileiros, que estão em situação extremamente difícil e, assim, têm que compatibilizar as necessidades do Governo Federal com as necessidades dos outros entes federativos, Estados e Municípios.

De qualquer forma, reconhece, “é muito bom ver a questão também pelo ângulo da Lei da Responsabilidade Fiscal, que todos nós queremos manter, para que se mantenham também as relações institucionais nos contratos firmados entre o Governo e a União.”

Em seguida, propõe aos Srs. Senadores, para que possam ganhar tempo na reunião, que façam as perguntas em seqüência, para que o Dr. Eduardo as responda em conjunto.

Interpelações

O Senador Eduardo Suplicy indaga ao Dr. Guardia sobre a reflexão que o Prof. Yoshiaki Nakano fez há poucos dias, quando recomendou que tivéssemos uma taxa de câmbio em torno de R\$3,50, o que, no seu entender, estimularia mais as exportações. Poderia provocar alguma dificuldade no que diz respeito à evolução dos preços, mas ele pensa que seria uma maneira de acelerar um pouco mais o crescimento da economia.

“Veio-me à mente essa reflexão do Professor Yoshiaki Nakano, que, na sua exposição, mencionou que o endividamento de um Estado como São Paulo é muito atingido, digamos, se ocorrer um aumento mais acelerado do índice de preços de um lado e mais da correção cambial. Vamos supor que

fosse seguida esta sugestão, é claro que isso poderia de alguma maneira significar maior crescimento da economia de São Paulo, maior arrecadação e conseqüentes efeitos.

Mas eu gostaria que pudesse fazer uma análise de como é que viria essa sugestão do seu antecessor, que, inclusive, contribuiu muito para que houvesse maior equilíbrio financeiro durante a gestão seja do Governador Mário Covas e depois do Governador Geraldo Alckmin. Como avaliaria isso do ponto de vista das suas conseqüências, inclusive para a resolução do problema do endividamento do governo do Estado de São Paulo, e obviamente de suas conseqüências para a União? ”

O Senador Tasso Jereissati gostaria de obter duas informações

“Sobre o problema de crédito de exportação, se São Paulo tem esse problema de estoque acumulado de créditos, que é um problema para o qual me parece não está sendo proposta nenhum tipo de solução, nem agora nas discussões da reforma tributária. Está-se discutindo daqui para frente, mas não créditos acumulados de empresas contra o Estado, créditos de exportação. Qual é mais ou menos a proporção e qual é a perspectiva e a maneira, se existe esse problema de solucionar?

Segundo, qual é a relação dívida/receita líquida de agosto do Estado de São Paulo – 2,2 – e paga apenas 15%, incluindo aí a extralimite?”

O Senador Suplicy complementa a pergunta: “Apenas a título de curiosidade. Quando ela foi renegociada, ao tempo do Governador Mário Covas, se lembra qual era o valor?”

O Dr. Guardia informa que são R\$46 milhões e o Senador Eduardo Azeredo que a de Minas é R\$14 milhões, um terço da de São Paulo. É mais ou menos a mesma coisas, pois Minas arrecada um terço.

O Senador Romeu Tuma saúda o expositor e o Presidente da Comissão, que tem ajudado em matéria de interesse não só de São Paulo, como de todos os Estados, com a Resolução nº 9. Relata os entendimentos para a solução que foi encontrada com o acordo com o Tesouro e com o Líder.

Nas palavras do Senador:

“Srs. Senadores, é boa a presença do nosso Secretário para mostrar que, em São Paulo, tudo é grande: a dívida, as dificuldades, a miséria, a pobreza. Todos os Estados enfrentam esses problemas, e São Paulo não é diferente. Há uma visão mais ou menos consolidada de que São Paulo é um Estado rico dentro da pobreza brasileira. Às vezes, convido as pessoas para

visitarmos a periferia de São Paulo e sentir de perto a miséria, que é grande. O problema é sério também no Vale do Ribeira, em Paranapanema e outras regiões que temos percorrido sempre nas nossas visitas feitas com o Governador. Praticamente, a cada 15 ou 20 dias, ele faz uma visita e discute com os prefeitos, vereadores e a sociedade civil os problemas existentes na região visitada. Nessa ocasião, sentimos de perto tais dificuldades.

Vi o Senador do Ceará falar sobre o Fundo de Compensação da Lei Kandir - não sei se ele perguntou isso. São Paulo tem sofrido muito com essa falta do Fundo. Quanto aos outros Estados, vejo o Senador César Borges, por exemplo, sempre na tribuna reclamando da situação aflitiva, porque o prejuízo vem. Para atender a uma necessidade nacional, os Estados não estão recebendo a contrapartida comprometida na votação da Lei Kandir. Não sei se, na reforma tributária, esse fundo será fixado. V. Ex^a considera isso importante, não é Secretário?

E eu perguntaria se o câmbio influenciou muito o crescimento da dívida dos Estados, porque, quando foi feito o ajuste, foi dito que era 40% - dobrou praticamente -, e o dólar subiu praticamente duas vezes. Não sei se o câmbio flutuante teve uma influência bem desastrosa para a dívida dos Estados com esse crescimento.

Eram essas as minhas considerações. Gostaria também de cumprimentá-lo pela exposição feita, principalmente no interesse nacional das discussões.”

O Senador César Borges solicita ao Secretário para contemplar essas questões dos três Senadores, para não acumularmos a intervenção de cinco Senadores, e depois voltaríamos para a ordem dos inscritos: Senador Eduardo Azeredo e Senadora Lúcia Vânia.

O Dr. Guardia responde, inicialmente, à questão do Senador Suplicy sobre a taxa de câmbio.

“Senador, entendo que o primeiro problema é a oscilação da taxa de câmbio. No ano passado, com muita intensidade, houve uma oscilação que refletia claramente um problema de credibilidade e de incerteza com relação ao que aconteceria no futuro. Felizmente, os eventos levaram-nos a uma trajetória de apreciação do câmbio. E a pergunta é: até que ponto isso ocorreu? É isso que V. Ex^a está observando, e creio que com propriedade.

Minha percepção é que, de fato, se a economia retomar o seu crescimento, poderemos concluir que estamos com a taxa de câmbio um tanto quanto apreciada e que haverá um processo de desvalorização no futuro. Sendo honesto com V. Ex^a, não sei qual seria o nível - se 3,2%, 3,3% ou 3,5% -, mas acredito que, não obstante o câmbio ainda estar em um patamar real bastante mais desvalorizado, quando comparado com um período longo, a taxa acabou apreciando bastante nesse período recente. Por

um lado, isso tem um efeito positivo na inflação – o que levou o Banco Central a sustentar seu comportamento com relação à política de juros. Mas temo pela hora em que retomarmos o crescimento – porque agora a economia parou, a importação caiu, mas depois haverá pressão pelo lado externo. Então, a taxa de câmbio no futuro tende a se desvalorizar e a se estabilizar, com a economia crescendo em um nível um pouco mais desvalorizado. Evidentemente, do ponto de vista dos Estados ou do setor público – que é devedor em moeda estrangeira -, isso acarretará um impacto no endividamento.

Respondendo à última pergunta do Senador Tuma, em São Paulo, hoje a dívida indexada ao câmbio representa 7% do total da dívida. É um percentual relativamente pequeno se comparado ao de alguns outros Estados. Seguramente, no Estado do Ceará, o percentual é bem mais elevado. Então, o impacto da desvalorização, num Estado como São Paulo, existe, mas é um pouco menor, tanto para o bem como para o mal. Quando também o câmbio apreciou, o efeito em São Paulo foi menor do que o efeito no Ceará, por exemplo.

O peso da dívida externa, em São Paulo, é um pouco menor, mas é evidente que, ao passar de 2.86, 2.90 para 3.50, vai causar um impacto de 7% da nossa dívida, que está atrelada à taxa de câmbio.

O câmbio, então, creio que está apreciado, e me preocupa a oscilação da taxa de câmbio. Creio que ela se vai estabilizar num patamar mais elevado, e tenho receio de haver uma oscilação grande da taxa.”

O Senador Eduardo Suplicy observa, porém, a previsão do Professor Yoshiaki Nakano: isso seria consistente com uma taxa de crescimento mais acelerada, que, por sua vez, poderia eventualmente significar a recuperação da economia e arrecadação maior.

O Dr. Guardia prossegue:

“Creio que a própria recuperação da economia também vai levar a uma pressão sobre o câmbio, que se vai desvalorizar. Creio que as duas coisas estarão associadas. Agora, se devemos elevar o câmbio a 3,50 agora, já, é uma outra discussão, inclusive com impacto no curto prazo sobre a inflação, e não sei qual seria a reação, por exemplo, do Banco Central sobre a política de juros. Isso também teria que ser levado em consideração.

Em relação à questão que o Senador Tasso aborda, referente a créditos de exportação, quero dizer que temos feito um esforço grande em São Paulo para honrar o crédito de exportação. Hoje, o problema do acúmulo de crédito é bem mais reduzido no Estado de São Paulo, quando se compara a situação com a de outros Estados ou com outros secretários que tive oportunidade de observar.

São Paulo tem feito um esforço para honrar o crédito acumulado. Por isso, a nossa preocupação – neste ponto, abordo a primeira questão do Senador Romeu Tuma – com relação ao Fundo de Compensação das Exportações. Creio que essa é uma das discussões fundamentais no momento da reforma, e é um ponto que vejo com muita preocupação – o Estado de São Paulo vê com muita preocupação – por dois motivos: em primeiro lugar, como já mencionei, não estamos definindo o montante. Então, está-se falando que seria mantido o IPI de exportação, que são os 10% de IPI para compensar a desoneração dos produtos industrializados. Isso fica como está. Porém, em relação à desoneração de produtos primários, semi-elaborados e bens de capital, que é o que faz a Lei Kandir hoje, o ressarcimento em um montante de 3,9 bilhões neste ano, o Governo sinalizou com 4,9 bilhões e mais 2 bilhões, que seria um seguro-receita. O problema é que, no Texto Constitucional, não está definida a fonte. Por exemplo, isso poderia ser um percentual do conjunto de impostos que asseguraria um valor no tempo que daria garantia aos Estados, cujo ressarcimento o Orçamento contemplaria.

Insisto: não ter o recurso para o ressarcimento, levará um Estado como São Paulo, que hoje está fazendo um esforço muito grande para honrar um crédito, a inviabilizar a honra deste crédito.

Respondemos hoje por 34% das exportações do País. Portanto, estamos fazendo um esforço grande para honrar o crédito, e se não tivermos o ressarcimento, a nossa capacidade de honrar o crédito ficará comprometida. Com isso, 34% das exportações do País não terão a celeridade que estamos tentando dar hoje para honrar o crédito acumulado. Esse é um problema gravíssimo.

O segundo problema é o critério. O que o Texto Constitucional estabelece? Que o critério será a partir da exportação de primários, semi-elaborados, saldo da balança comercial e o crédito do ativo imobilizado, ou seja, o investimento. O problema é o peso que será dado a cada um desses fatores.

Essa é uma discussão complexa entre os Estados que pode levar a uma redistribuição muito grande do ressarcimento que é feito hoje.

No nosso entendimento, o fundamental aqui é ressarcir a exportação, e não o saldo da balança comercial, porque quem não tem importação é porque não tem base sobre essa e não tinha antes de desoneração. Portanto, não preciso compensar algo que não existia antes.”

O Relator lembra, para contrapor, a palestra do Governador do Amazonas, que disse: “se o fundo, mesmo existindo, não for ressarcido no mesmo momento, os Estados não têm nenhuma liquidez para fazer esse pagamento, uma vez que a Justiça determinará o pagamento.” E, em seguida, indaga: “São Paulo passará pelo mesmo vexame de também não ter o volume de dinheiro para fazer o ressarcimento imediato?”

Para o Dr. Guardia, esse é um ponto extremamente importante, sem dúvida.

“Por isso, insisto que é preciso não só constitucionalizar a desoneração, mas também constitucionalizar a fonte a partir da qual será feito o ressarcimento. Caso contrário, vamos estar assegurando na Constituição algo hoje assegurado por lei complementar, que é a desoneração; isso estará assegurado na Constituição e o Estado, se não tiver o ressarcimento – e nós aqui já falamos bastante sobre ... até onde tenho conhecimento do acordo, não se especificou a fonte. Especificou-se claramente que o que é hoje 3,9 bilhões passaria a ser 4,9 bilhões. São três partes. Uma delas é o IPI exportação, que não vai mudar. Então, quando os Estados falam em 8 bilhões e meio, há a parcela do IPI exportação e isso não muda.

Então, o resto o que é? O que há hoje de resto? São 3,9 bilhões, que passarão para 4,9 bilhões/ano. Qual é a fonte? Não está especificada e é fundamental que se especifique a fonte.

Além disso, o Governo Federal falou: vamos criar um fundo, um seguro-receita de 2 bilhões de reais para compensar Estados que tiverem perdas. Qual é a fonte? Também não foi especificada.

Esse ponto foi levantado por diversos Governadores ontem na reunião no Sendo, com a preocupação em que o texto constitucional defina a fonte.”

O Senador Tasso lembra que principalmente a questão do seguro/receita ficou muito em aberto quanto à forma, com o que concorda o expositor, e pergunta qual seria esse seguro/receita?

O Dr. Guardia informa:

“não houve, até onde tenho conhecimento, uma proposta acabada sobre como funcionaria o seguro/receita. Imagino que esteja na cabeça do Governo Federal, na proposta do seguro/receita, que a partir de determinada arrecadação tenha que se definir o ano-base. E isso tudo teria que ser uma discussão para, por exemplo, 2003 ou 2002. A partir de determinado ano-base, nenhum Estado estaria perdendo receita vis-à-vis aquela arrecadação, evidentemente corrigida. E os 2 bilhões que, segundo algum critério de rateio que também não está definido, estariam complementando a arrecadação nesses Estados cuja arrecadação caiu, vis-à-vis uma base.

Essas coisas não estão definidas. Não está definido como isso vai operar, qual é a base, qual o critério de correção na receita e se a frustração de arrecadação no conjunto dos Estados for superior a 2 bilhões, qual o critério de rateio entre os Estados.

É um tema que merece uma discussão mais aprofundada e insisto na preocupação da ausência da fonte que vai assegurar o recurso para que, efetivamente, seja feito o ressarcimento da desoneração das exportações.

Aproveito a oportunidade da pergunta do Senador Tasso Jereissati para pedir desculpa a esta Comissão, porque o Estado de São Paulo ainda não respondeu formalmente as questões feitas pelo Senador Ney Suassuna. Somente hoje me dei conta disso, mas comprometo-me a, até o final da semana, encaminhar a esta Comissão, com todos os dados, as respostas às sete perguntas formuladas.”

O Presidente César Borges, antes de conceder a palavra ao Senador Eduardo Azeredo, lembra que a lei orçamentária está dentro da Casa, tramitando no Congresso Nacional e não tem, absolutamente, nenhuma previsão para um fundo de compensação. Essa é a realidade de hoje.

Diz-se satisfeito ao tomar conhecimento de que o Estado de São Paulo seja administrável com relação a créditos de ICMS oriundos da desoneração da exportação, mas a maioria dos Estados brasileiros exportadores estão, realmente, com o débito muito grande já de alguns anos. Isso traz uma série de conseqüências para as próprias empresas que colocaram no seu ativo aquele crédito de difícil realização.

Uma das conseqüências, registra o Senador Romeu Tuma, é que o capital de giro das empresas está indo embora. Elas têm dificuldade de não ter a compensação e o capital de giro vai indo embora.

O Senador Eduardo Azeredo concentra-se na questão relativa às dívidas estaduais refinanciadas.

Segundo o Senador,

“ainda vemos, uma vez ou outra, alguma crítica, por má fé mesmo, com relação àquelas dívidas que foram refinanciadas em 98. Eu era Governador na época e me lembro bem de como era a situação. Tínhamos, na verdade, uma dívida que tinha que ser autorizada pelo Senado semestralmente. O Senado, então, fixava o percentual de amortização que podia ser feito, os juros eram os de mercado e não tinha nenhum prazo, era imediato, tinha que rolar semestralmente. O refinanciamento foi para 30 anos, com juro fixo. Chegamos a fazer um cálculo, em Minas, segundo o qual estaríamos devendo, hoje, algo em torno de 12 bilhões a mais, se não tivesse sido feita a renegociação, devendo algo em torno de 33 bilhões.

O fato é que, depois desse refinanciamento, surgiram fatos novos, como a fixação, pela Emenda Constitucional nº 29, de que 12% da receita dos Estados devem ser vinculados à saúde. Esse é um fato novo, que surgiu depois, daí, então, a origem de um projeto do Senador Antero Paes de

Barros, de que sou Relator, estou com o substitutivo aqui, na CAE, de que, para definirmos a receita líquida, excluimos o percentual constitucional de educação e de saúde. É evidente que isso significa uma redução do desembolso mensal dos Estados e o Governo Federal teria que compensá-lo no seu superávit próprio. Isso não é uma anistia porque essa dívida se acumularia ao fim dos 30 anos e o contrato já prevê isso, ou seja, que, no fim desses 30 anos, se houver saldo devedor, estende-se por mais 10 anos como eram os contratos antigos do BNH.

Mas eu queria só ouvir a sua opinião, Secretário, sobre essa questão, porque, evidentemente, ela é de grande interesse dos Estados. Tenho aqui uma tabela que me foi passada pela Secretaria da Fazenda de Minas hoje, com a taxa de comprometimento de cada Estado, que, basicamente, é de 13. Em alguns Estados ela é de 11,5, como no Acre, no próprio Ceará e no Amazonas; em alguns, 15, como em Alagoas e Mato Grosso, mas, basicamente, é de 13.

Tenho aqui, por exemplo, como receita média de São Paulo, 2,925 bilhões, o que dá um desembolso mensal, atual, de 380 milhões de pagamento dessa dívida. Na situação proposta pelo projeto, esse desembolso cairia para 240 ou 239 milhões.

Quero a sua opinião e uma informação: essa é a receita bruta ou já é a líquida, já excluído, portanto, o Fundef também?"

A Senadora Lúcia Vânia cumprimenta, inicialmente, o Dr. Eduardo e reconhece: “para mim, não foi surpresa ver a sua posição hoje, aqui, em relação ao refinanciamento da dívida, uma vez que vi o seu desempenho à frente da Secretaria do Tesouro Nacional, quando eu acompanhava a situação do Estado de Goiás. Portanto, quero cumprimentá-lo.”

Para a Senadora, o expositor aponta três pontos que julga importantes para desafogar um pouco a situação dos Estados e, então, pergunta se esses três pontos resolveriam inteiramente ou dariam apenas para desafogar: a questão da elasticidade do tempo para o ajuste do estoque da dívida, a questão do Pasep e, por último, a desvinculação das receitas estaduais.

Pergunta, em primeiro lugar, se, com esses três pontos, resolver-se-ia a maioria dos Estados que o expositor conhece bem; em segundo lugar, se o expositor não teme que a desvinculação das receitas estaduais, principalmente na área social, como da saúde e da educação, não viria a trazer um prejuízo enorme para a população.

O Dr. Guardia pensa que o Senador Eduardo Azeredo tem absoluta razão.

“Quem critica o refinanciamento da dívida que foi feito a partir de 97, 98, no mínimo, está mal-informado, porque os Estados não tinham nenhuma alternativa, na realidade. Isso foi altamente benéfico para os Estados que puderam refinar as suas dívidas em 30 anos, porque as dívidas eram roladas à taxa de mercado, eram impagáveis. A trajetória da dívida dos Estados até 97, 98 é uma história bem conhecida por todos nós. Concordo com V. Ex^a que quem critica, para se dizer o mínimo, está mal-informado.

Com relação à proposta que V. Ex^a menciona, voltamos ao mesmo ponto: a exclusão da vinculação com a Saúde. Excluir a vinculação com a saúde – e vou ter oportunidade de comentar a pergunta da Senadora Lúcia Vânia – da base de cálculo significa pagar menos, como V. Ex^a disse. Essa é uma alternativa para se buscar um alívio de caixa nos Estados. Não cabe ao Estado de São Paulo analisar o custo. Como ex-Secretário do Tesouro Nacional, posso dizer que existe um custo, mas não podemos ignorar o custo do que está sendo proposto, e isso tem de ser compensado no Orçamento-Geral da União para 2004.

Então, se estamos agora discutindo o Orçamento-Geral para 2004 e queremos viabilizar essa proposta, o Orçamento tem de ser consistente na distribuição das metas de superávit primário. A meta é algo definido inclusive por esta Casa, pelo Congresso Nacional, e isso é importante para o País. Acredito que o País ganha no curto, no médio e no longo prazo com uma política de austeridade fiscal que vem sendo implementada desde 1998. Qualquer desvio de política vai custar muito mais caro ao Brasil, aos Estados, aos Municípios, a todos nós.

Por isso, a minha tranquilidade, Senador, para defender com muita ponderação esse tema.

Senador, de maneira muito franca, penso que esse tema tem de ser olhado com muita cautela, tem de se calcular o impacto disso no resultado primário do setor público consolidado e a capacidade de ser absorvido pelo Governo Federal.

Evidentemente, do ponto de vista do Governo do Estado de São Paulo, gostaria muito de pagar cem milhões a menos por mês no serviço da dívida e asseguro que temos uma destinação muito boa para esse recurso na área social, na área da infra-estrutura ou na área da segurança pública – demanda não falta.

A minha preocupação é só com o equilíbrio macroeconômico, com o resultado global da política fiscal. Aí, o Governo Federal tem de se manifestar sobre o tema.

Falo de maneira clara. Não me estou opondo, apenas chamo a atenção para o fato de que alguém tem de pagar essa conta.

Com relação à pergunta da Senadora Lúcia Vânia, referente aos três pontos – Pasep, DRE e o Ajuste de Estoque –, o Ajuste de Estoque, como S.

Ex^a bem disse, não vai afetar fluxo; ele evita que os Estados tenham de fazer num curto prazo um ajuste impensável. Foi o exemplo que citei. Se alguém pedir para o Estado de São Paulo, num período de três quadrimestres, fazer uma ajuste de R\$10 bilhões – e a despesa total de pessoal é de R\$15 bilhões –, qualquer pessoa de bom senso sabe que isso não é factível. É o mesmo que eu pedir ao Governo Federal para triplicar o superávit primário. O secretário Joaquim Levy vai dar risada na minha cara e com razão. Ou seja, não dá para fazer.

Chamo a atenção para isso, pois é algo que está previsto na própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse tratamento é fundamental para que preservemos o que foi feito, que é a Lei Fiscal, a Resolução nº 40 do Senado. Isso não afeta fluxo.

Pasep e DRE afetam fluxo. Resolvem o problema de todos os Estados? Não, até porque o problema dos Estados é diferente. Há Estado, como mencionamos aqui, que paga 22%. São Paulo paga 15%. Então, esse Estado está muito mais comprometido com o serviço da dívida que o Estado de São Paulo. O problema lá é mais grave, porque tem mais dívida externa.

Agora, seguramente, essas duas medidas vão na direção correta, para permitir um alívio aos Governos estaduais e municipais. Vi até a proposta da DREM agora, não apenas da DRE – isso foi mencionado ontem no Plenário. Se não resolve totalmente – e eu arriscaria dizer que asseguro que não resolve totalmente –, pelo menos parcialmente o problema. É um passo na direção correta. Acho que devemos dar. Seria uma melhor alternativa, no meu entendimento, para resolvermos parte do problema; não estaremos resolvendo tudo.

Com relação à DRE, Senadora, sempre fui contra a vinculação – é uma posição de princípio minha; estou falando em nome pessoal, não necessariamente em nome do Governo, mas sempre fui contra a vinculação. Penso que se tira a possibilidade de discutir a alocação de recurso no Orçamento. Não raro vemos que nas áreas protegidas pela vinculação se tem, por um lado, o benefício, mas, por outro lado, se tem o custo de que, se for feita uma avaliação, às vezes é melhor gastar um pouco a mais na educação para cumprir a vinculação – ou vamos pôr o dinheiro na segurança pública. Por exemplo, no Estado de São Paulo, temos um problema gravíssimo: temos o número de presos aumentando, não temos dinheiro para construir presídios. E, diga-se de passagem, não estamos sequer recebendo os recursos do Governo Federal para contribuir nessa área. Esse é um ponto importante também.

Senadora, os problemas não estão só na área social. A realidade objetiva é que não há dinheiro para tudo. A vinculação saúde, por exemplo, nós vamos passar, no ano que vem, para 12%. Neste ano é 10.68%. Esse acréscimo de gasto com saúde é muito grande. No Estado de São Paulo – posso estar citando agora, de cabeça, o número errado -, é algo superior a R\$700, a R\$800 milhões, que é o acréscimo de gastos com a saúde no ano que vem. Nós temos problemas na área da saúde, mas temos também problemas em outras áreas.”

O Presidente César Borges pergunta ao Secretário, qual a capacidade de investimento do Estado de São Paulo, em percentual da receita líquida real?

O Dr. Guardia afirma:

“... se não estou enganado, são 7 ou 7,5%. Só com as empresas estatais são R\$5 bilhões. Para efeito de comparação com o Orçamento federal, nós estamos falando em 7%. Eu sei que há Estados, como Minas Gerais, o Secretário Fuad sempre me diz que discutir investimento é um luxo que ele não tem. Isso porque o Estado está com a capacidade de investimento reduzida e não consegue sequer cumprir as vinculações. os R\$5 bilhões é o consolidado. Vamos pegar o número para este ano. O investimento com recursos do Tesouro neste ano, inclusive de operações de crédito, é algo em torno de R\$2 bilhões, R\$2,200 bilhões.”

O Senador Ney Suassuna observa que o federal não passou de 2,5. Era 4. Aplicou 2,5.

Para o expositor, considerando todas as fontes, inclusive o investimento da saúde e da educação, o investimento deve passar um pouquinho, embora confesse que não acompanhou no detalhe esse período recente.

O Senador Eduardo Azeredo pergunta se o Estado de São Paulo está cumprindo este percentual de 10,68% de receitas em Saúde?

Segundo o expositor,

“São Paulo está cumprindo rigorosamente. A interpretação do Tribunal de Contas do Estado, neste ano, é que seria 10%. Nós estamos comprometendo 10,68. Nós estamos cumprindo, iremos cumprir no ano que vem, mas o custo disso qual é? Falta dinheiro em outra área. Nós não temos como lidar com o problema da segurança pública que é tão grave quanto.

Entendo, Senadora, que a vinculação leva a uma menor preocupação com a qualidade do gasto público, a eficiência, e tira o poder do Legislativo de alocar o recurso. Sou suspeito para falar, porque, por princípio, acho que quem deve alocar o recurso é o Legislativo, com um bom orçamento público, realista, e o Tesouro deveria estar só executando o Orçamento. Gostaria de ver o dia em que eu poderia apenas executar um orçamento aprovado no Legislativo.”

O Senador Ney Suassuna apresenta a seguinte conta: “... São Paulo deve hoje cerca de US\$31bilhões. A Califórnia deve US\$38bilhões. Lá chegaram a trocar o Governador por isso. Aqui estamos realmente precisando mudar um pouco a nossa democracia. Não trocar o Governador porque não é culpa dele. Isso é resultado de um acúmulo. Mas realmente esse é um número impressionante, considerando o volume de lá e o volume daqui. Lá é a sétima economia do mundo, aqui é uma dívida. Essa consolidada é tudo. Esses US\$94 bilhões são muita coisa”.

O Dr. Guardia informa que “essa é a dívida líquida, porque a dívida bruta é maior. Vou dar-lhe o número correto, porque não tenho de cabeça a dívida bruta passa de R\$100 bilhões.”

O Senador Eduardo Azeredo formula a última questão para saber se desse superávit de 4,25% do PIB que o Governo Federal está praticando, com quantos por cento os estados estariam colaborando? Seria 1,8% ou 1% de estados e municípios e, nesse caso, o Governo Federal faz mais 3,25?

O Dr. Guardia informa que é um pouco menos. Não existe uma meta para os estados. O Governo Federal estima quanto pode ser o superávit em todos os estados. Ele tem estado em torno de 1% do PIB. Há também as estatais, que estão fazendo em torno de 0,7 ou 0,8. Não está certo, pois isso tem variado um pouco. Esse número é com as estatais.

O Presidente César Borges agradece ao Dr. Guardia,

“nos trouxe uma visão bastante interessante, como ex-Secretário do Tesouro Nacional, a visão de quem renegociou a dívida do Estado. Inquestionavelmente, essa foi naquele momento a solução possível, viável e que deu fôlego aos Estados brasileiros, e de certa forma arrumou as contas públicas brasileiras. Esse foi, sem sombra de dúvida, um grande trabalho de engenharia. Hoje isso cria, de certa forma, o engessamento da capacidade de investimento dos Estados brasileiros. Temos que usar, mais uma vez, de criatividade para encontrar uma solução. Ele já deu aqui dois caminhos: o DRE, o Pasep, a flexibilização. Temos aqui realmente essa resolução que é originária de São Paulo e que não resolve o problema, mas vai aliviar a situação, até a retomada do crescimento econômico, que é fundamental. Se isso acontecer no País, em breve, muitos desses problemas vão ser diminuídos, a pressão será menor.

Mas ele trouxe uma visão muito interessante, visão de quem está no Governo Federal e que olha para um ajuste fiscal que é necessário, pelos compromissos internacionais, pela tranquilidade financeira e da credibilidade do País. Isso foi muito bom, acho que vai contribuir muito para o relatório aqui do nosso Senador Ney Suassuna.”

IV - AVALIAÇÃO e CONCLUSÕES

A Subcomissão realizou audiências públicas com os Governadores Eduardo Braga e Rosinha Garotinho, com o Secretário de Fazenda do Estado da Bahia e de São Paulo. Embora não tenha tido a oportunidade de realizar plenamente as audiências planejadas, especialmente com representantes do Governo Federal (Secretário do TN e Ministros da Fazenda e Planejamento) e com o representante do IBAM, as audiências realizadas foram suficientes para a avaliação e conclusões que se seguem, porquanto foi possível apreender a visão dos eminentes representantes do Norte, do Nordeste e do Sudeste sobre a questão da dívida pública estadual e municipal.

De igual modo, as informações obtidas junto ao Tesouro Nacional, as respostas dos Estados aos questionários e o levantamento das proposições em tramitação na Casa, juntamente com as exposições dos ilustres convidados e as interpelações dos Senadores – todas pessoas com larga experiência no trato do assunto – permitiram formar um cenário que julgamos apropriado para o encaminhamento de propostas visando ao equacionamento e subsequente medidas para a solução do grave problema aqui tratado.

Embora a situação econômico-financeira de uma ou outra unidade da Federação, de per si, seja elemento constitutivo do diagnóstico, buscou-se agregar os principais traços que caracterizam o quadro federativo nacional nesse tema. Já o encaminhamento das propostas tem caráter geral, como, evidentemente, não poderia deixar de sê-lo. Não trata, portanto, de particulares deste ou daquele Estado, deste ou daquele Município. As propostas buscam, sempre, a preservação saudável do equilíbrio da federação – regra, aliás, basilar na própria existência do Senado Federal.

Assim, com base nesses elementos, oferecemos à reflexão dos Senhores Senadores o seguinte diagnóstico e propostas para a solução da dívida pública estadual e municipal.

a) diagnóstico

Há, atualmente, um quadro de crise econômico-financeira instalado nos Estados e Municípios brasileiros e essa crise está vinculada, inexoravelmente, à questão da dívida pública. Com base nos depoimentos e

nos documentos a que teve acesso esta Subcomissão, pode-se afirmar que a evolução dos problemas relativos ao endividamento dos Estados e Municípios está, inegavelmente, associada às seguintes questões estruturais: 1. taxas de juros persistentemente elevadas; 2. redução da participação de Estados e Municípios na partilha tributária; 3. perda de receitas em decorrência da estagnação econômica decenal; 4. adoção de indexadores inadequados para correção do valor nominal dos débitos e 5. utilização de conceito de receita corrente líquida inapropriado para o estabelecimento do comprometimento de receitas destinadas a servir a dívida.

Os Estados e Municípios – atualmente endividados – foram vítimas, em grande medida, dos efeitos da política monetária extremamente restritiva que se estendeu dos anos 80 até o final da década de 90, quando o Executivo Federal adotou o Refinanciamento das Dívidas Consolidadas e implementou o Programa de Ajuste Fiscal. Assim, essas unidades da Federação, ao tomar empréstimos ou lançar títulos nos mercados, não tinham como se proteger dos efeitos da política monetária ditada pelo governo federal, em nome do combate à inflação e das sucessivas buscas de estabilização de preços em geral – os chamados Planos de Estabilização Monetária. Tanto isso é claro que o próprio governo federal lançou, em 1996 e em plena implementação do Plano Real, o Programa de Ajuste Fiscal. Com efeito, propôs a aquisição de dívidas mobiliárias, oferecendo um desconto no valor da dívida àqueles que aderissem ao Ajuste Fiscal. Obviamente, os Estados foram beneficiados pela consolidação da dívida mobiliária, pois – além do subsídio explícito concedido pela União mediante desconto do valor dos débitos – substituíram dívidas de curto prazo e sujeitas a flutuações de taxas de juros por uma dívida consolidada, de longo prazo e juros reais entre 6 e 8% ao ano.

Todavia, a implementação do acordo – da consolidação das dívidas – tem-se revelado draconiano, pois incorporou elevado comprometimento de receitas líquidas dos Estados e mecanismos de indexação inadequados. As taxas de comprometimento de receitas – apenas para servir essa parte das dívidas renegociadas com a União – atingem, em média, 13% das receitas estaduais. Somando-se outras obrigações financeiras, o comprometimento em alguns Estados atinge 20% de suas receitas correntes.

Por outro lado, o conceito de receita corrente líquida utilizado para servir os débitos renegociados com a União não exclui as receitas sobre as quais os Estados não podem dispor livremente para servir dívidas, dentre as quais e as mais relevantes, as receitas destinadas a despesas constitucionalmente vinculadas, como as aplicações obrigatórias nas áreas de saúde e educação.

Destarte, considerando-se o comprometimento de receitas com dívidas – variando entre 13 e 20% – as despesas vinculadas de 12% na área de Saúde, de 25% em Educação e os gastos com pessoal, tem-se não apenas o engessamento das finanças, mas também o completo esgotamento de qualquer capacidade de realização de investimentos, especialmente nas áreas sociais e de infra-estrutura.

Igualmente grave é o indexador desses débitos, centrado no IGP-DI. Como a renegociação foi concebida num ambiente e perspectiva de estabilização de preços, não se previu nenhum mecanismo de proteção dos devedores em face de elevação abrupta dos preços na economia – não há nos contratos de consolidação das dívidas nenhum mecanismo que viabilize o expurgo de surtos inflacionários, como o que ocorreu atipicamente entre 2002 e meados de 2003. Adicione-se a esse fato, as dívidas externas obtidas junto a organismos multilaterais – como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – e, naturalmente, indexadas ao dólar. Assim, as fortes desvalorizações cambiais, a exemplo da ocorrida em janeiro de 1999 e no segundo semestre de 2002, impactaram de forma violenta as finanças estaduais, pois as receitas não são obviamente indexadas ao dólar e, de igual modo, não faz parte dos contratos nenhum mecanismo de expurgo cambial.

Outra questão de natureza estrutural que, sem dúvida alguma, contribuiu para o agravamento da crise, diz respeito à redução substantiva da participação de Estados e Municípios na partilha tributária, não obstante a inusitada elevação da carga tributária em 8 pontos percentuais do PIB durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

Como se sabe, as receitas de contribuições cobradas exclusivamente pela União não compõem os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, que têm como base parcelas do IR e do IPI. Para se ter uma idéia, quando a Assembléia Nacional Constituinte fixou a partilha, as receitas compartilhadas representavam 75% da arrecadação federal e as demais receitas, inclusive as contribuições, os restantes 25%. Em 2002, as receitas compartilhadas representaram apenas 45% das receitas federais, enquanto as não-compartilhadas atingiram 55%. Ora, além das receitas de antigas contribuições, o Governo Federal criou ou ampliou a cobrança de contribuições, como a CPMF, CIDE, CSLL, COFINS, etc – todas receitas não compartilhadas com Estados e Municípios. Para 2004, prevê-se uma elevação de R\$36 bilhões nas receitas de contribuição, em relação a 2002, enquanto as receitas de IPI e IR devem aumentar apenas R\$7 bilhões.

Acrescente-se a esse quadro de aumento de receitas federais não compartilhadas, a concessão de benefícios fiscais pelo governo federal via redução de IPI – mais uma vez, Estados e Municípios perdem receitas, agravando as finanças estaduais e municipais. Sabe-se que em alguns Estados e municípios do Norte e Nordeste, as receitas do Fundo de Participação são maiores do que as do ICMS. Esse quadro teve início especialmente após a criação da CPMF, foi mantido ao longo desses anos e a perspectiva é de ampliação, como vimos acima.

Além desses fatores, há outro que tem afetado negativamente as finanças públicas em geral. Trata-se da estagnação econômica que o País vem atravessando há décadas. O baixo crescimento econômico não permite o aumento saudável das receitas públicas e quando o faz, tem-se como resultado o aumento da carga tributária que, por sua vez, deprime as atividades econômicas e o próprio crescimento da economia. A experiência brasileira na última década e começo demonstra que a elevação da carga tributária não veio acompanhada do aumento do investimento público e dos gastos correntes primários, especialmente nas áreas sociais e de infra-estrutura. Isso significa que a brutal elevação da carga tributária teve como contrapartida o pagamento de serviços da dívida pública interna e externa e, da forma como ocorreu o aumento da carga, deprimiu a capacidade de investimentos dos Estados e Municípios. Em suma, baixo crescimento econômico e elevação de carga tributária não compartilhada – centralizada na União – afetaram negativamente as finanças estaduais e municipais.

Não obstante a renegociação de dívidas em 1993, o Refinanciamento Federal de 1996-97 e da adoção do subsequente Ajuste Fiscal, problemas graves persistem, com Estados e Municípios inadimplentes, incapazes de manter minimamente a máquina administrativa (pessoal, outros custeios e Segurança Pública) e muito menos realizar investimentos infra-estruturais e de natureza social fundamentais.

Tudo isso caracteriza um quadro de crise que se manifesta por estagnação econômica e carga tributária elevada, concentrada na União e, portanto, não compartilhada adequadamente com Estados e Municípios. De outro lado, as unidades da Federação, com perdas relativas e absolutas de receitas, seja pela estagnação, seja pela centralização de receitas, seja pela política federal de concessão de benefícios fiscais fundados em impostos partilhados. Em consequência, os entes federados encontram-se engessadas pelo elevado comprometimento de receitas para servir dívidas junto à União, pela vinculação constitucional de receitas e pela rigidez nos gastos com pessoal e custeio.

Os problemas acima diagnosticados, especialmente no que diz respeito aos parâmetros inadequados da Consolidação da Dívida com a União e à forma draconiana como tem sido implementado o Ajuste Fiscal, explicam a crise financeira dos Estados e Municípios, cuja contrapartida gravíssima é a baixa capacidade de realizar os investimentos requeridos, sobretudo vis-à-vis as demandas da área social – como educação, saúde, transporte coletivo, habitação e segurança – e as necessidades de investimentos em saneamento básico e em infra-estrutura.

b) Propostas em tramitação no SF

Encontram-se em tramitação no Senado Federal duas Propostas de Emendas à Constituição: a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária. Como se sabe, as PECs resultaram de sugestões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ao Presidente da República, que liderou as negociações – no âmbito do Executivo Federal – com os Governadores. Esta Casa, além de expressar o equilíbrio na representação e decisões federativas, tem a feliz coincidência de examinar, simultaneamente, duas peças relevantes e integrantes de qualquer reforma fiscal. Ambas tratam de receitas e despesas públicas e, nesse sentido, não podem prescindir da discussão sobre as questões da dívida pública e da crise financeira dos Estados e Municípios.

Mediante a Resolução nº19, de 5 de novembro de 2003, o Senado Federal decidiu que não se equiparam a operações de crédito, parcelamentos de débitos preexistentes, de Estados e Municípios, junto a instituições não-financeiras - entre os quais os débitos relativos ao FGTS, ao INSS, e outros de natureza tributária, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida. Decidiu, também, desonerar dos limites de endividamento dos Municípios, as operações de financiamento relativas ao Programa Reluz, junto à Eletrobrás.

Por outro lado, o Senado aprovou, em 6 de novembro último, o Projeto de Resolução nº 9, de 2003, de autoria do Senador Romeu Tuma, na forma do Substitutivo oferecido pelo Senador César Borges – transformado na Resolução nº20, de 7 de novembro do corrente. Com efeito, o prazo para o cumprimento dos limites de dívida consolidada de Estados e Municípios, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, ficou ampliado para 16 meses, da seguinte forma: de 1º de janeiro de 2003 a 30 de abril de 2005, fica suspensa a obrigatoriedade de cumprimento dos limites e condições estabelecidos pela Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, sendo que em

1º de maio de 2005, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão estar ajustados aos limites ou à trajetória de redução de dívida definida pela citada Resolução nº 40.

Trata-se tão-somente de uma flexibilização no “Ajuste do Estoque” de dívidas preexistentes e, portanto, não afeta o fluxo atual de despesas com os respectivos serviços – isto é, com os juros e amortizações – e que, no momento e de fato, estão estrangulando as finanças estaduais e municipais. Em outras palavras, amplia-se o prazo que os entes federados têm para se ajustarem ao limite Dívida/Receita, mas não afeta – no curto prazo – as metas de superávit primário.

Essa foi a primeira mudança substantiva pós-renegociação e consolidação das dívidas com a União, implementação do Ajuste Fiscal nos últimos 5 anos e execução da Lei de Responsabilidade Fiscal nos últimos 2 anos e meio. A mudança nos limites de endividamento é temporária e, ao mesmo tempo, um reconhecimento das adversidades causadas por conjunturas macroeconômicas desfavoráveis – um mecanismo previsto na própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Revela-se, nesse sentido, oportuna, ao liberar temporariamente os entes federados para contrair novos empréstimos e, assim, financiar os projetos de investimentos a que nos referimos.

Todavia, à luz do diagnóstico acima, entendemos que o insustentável quadro das finanças estaduais e municipais em face dos dispêndios com o endividamento requer avanços estruturais e permanentes. Nesse sentido, com base nos dados sobre o endividamento fornecidos pelos Estados e pela Secretaria do Tesouro Nacional, com base nos depoimentos dos Governadores e Secretários estaduais de Fazenda, nesta Subcomissão, e, considerando, evidentemente, as interpelações, análises e manifestações dos Senadores membros desta Subcomissão, esta Relatoria conclui os seus trabalhos, oferecendo ao exame e à deliberação dos membros da Subcomissão as seguintes medidas adicionais e recomendações nos debates e decisões sobre as Reformas da Previdência e Tributária, pela dimensão fiscal que contemplam:

c) Sugestões de propostas

1. na Reforma Tributária, assegurar a recuperação da partilha dos recursos entre a União, Estados e Municípios, nos termos definidos na época da Assembléia Nacional Constituinte. Para tanto, estamos propondo a seguinte Emenda à PEC nº 74, de 2003, que trata da Reforma Tributária:

EMENDA Nº - PLENÁRIO
(à PEC nº 74, de 2003)

Inclua-se na PEC nº 74 de, 2003, onde couber, o seguinte dispositivo:

“Art. – O inciso I do artigo 159 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados, sobre a importação de produtos estrangeiros, sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, sobre grandes fortunas, sobre as contribuições a que se referem os artigos 149 e 177 e os artigos 84 a 88 do ADCT, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

.....”

A presente proposição tanto pode ser uma Emenda à PEC nº 74, de 2003, que trata da reforma tributária – ou a sua transformação em “PEC paralela”. A Emenda visa assegurar que a partilha tributária definida pelos Constituintes (os percentuais dos recursos atribuídos a cada esfera de governo e aos Fundos de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste) passe a incorporar a arrecadação de todos os impostos e contribuições federais. Com isso, define-se um novo pacto federativo, pois abre-se a oportunidade para a redefinição clara de tarefas entre a União, os Estados e os Municípios, corrigindo, assim, duas falhas estruturais que vêm desde a época da ANC: a partilha incidente sobre todos os impostos e contribuições federais e a

definição clara de atribuições. Desse modo, toda vez que a União aumentasse ou criasse impostos e contribuições, os recursos seriam automaticamente compartilhados entre os entes federados, evitando-se, portanto, a concentração dos recursos no âmbito federal. Corrige-se, ademais, a enorme perda relativa de receitas dos entes federados nos anos 90, em favor da concentração de recursos na União. A perda da participação dos Municípios na partilha tributária, nos últimos 10 anos, por exemplo, é inversamente proporcional ao aumento da carga tributária nos últimos 8 anos. Em 1998, a participação era de 19% no bolo tributário e, hoje, atinge 13%. Passar-se-ia, assim, a distribuir para os Estados e Municípios parte dos recursos da CPMF, CIDE, COFINS, etc, ou de qualquer outro tributo federal que viesse a ser criado – mantendo-se estável, do ponto de vista da partilha tributária e da definição de tarefas entre as esferas de governo, o pacto federativo.

2. Ainda, nas discussões sobre a Reforma Tributária, faz-se necessário:

- a) excluir Estados e Municípios do pagamento do Pasep – um tributo que os entes federados pagam à União e que corresponde a 1% da renda bruta. Essa medida permitira um alívio financeiro imediato às finanças estaduais e municipais, em torno de R\$2,5 bilhões e estaria de acordo com o princípio constitucional de imunidade recíproca, qual seja, o princípio de que um ente federado não pode taxar outro. Para financiar o seguro-desemprego e o BNDES, o governo federal poderia utilizar, alternativamente, parte da recém-instituída receita da Cofins sobre importações – estimada em R\$ 7 bilhões.
- b) promover temporariamente e mediante dispositivo constitucional, a Desvinculação das Receitas dos Estados e dos Municípios – as chamadas DRE e DREM – conferindo aos Estados e Municípios tratamento isonômico ao conferido à União. Não se trata de reduzir despesas com Saúde e Educação, aleatoriamente. Trata-se de equacionar, provisoriamente, um dado real: os Estados e Municípios despendem, no mínimo, 25% de suas receitas com Educação; 12% com Saúde; cerca de 40% com pessoal, nos 3 níveis de governo; 1% com o Pasep; 1% com o custeio dos outros Poderes e, no mínimo,

13% com o serviço de dívidas. Isso significa mais de 90% de despesas vinculadas. Há Estados que, além das vinculações acima, gastam cerca de 20% com as amortizações e juros dos débitos. Nesses casos extremos, o orçamento vinculado ultrapassa os 100% e, portanto, os administradores não terão como cumprir as vinculações constitucionalmente definidas, nem a Lei de Responsabilidade Fiscal. Na situação predominante, os Estados e Municípios não têm como investir nas áreas prioritárias, como investimentos em saneamento básico, infra-estrutura e segurança pública.

- c) definir, na Constituição, não apenas a desoneração das exportações, mas também as fontes de financiamento do chamado Fundo de Compensação das Exportações. Com isso, estaria assegurado o ressarcimento da isenção tributária das exportações aos Estados, cuja estimativa para o ano de 2004 situa-se entre R\$6,5 e 8,5 bilhões. Do contrário, o exportador irá acumular créditos junto aos governos estaduais e estes não terão recursos para honrá-los. Há estimativas de que o volume de créditos de empresas nas mãos dos Estados, que não puderam honrá-los, já atinge mais de R\$6 bilhões, enquanto o ressarcimento para compensar os Estados este ano será de R\$4 bilhões e, mais, não está prevista na Proposta Orçamentária para 2004. A consequência seria o desestímulo às exportações, comprometendo objetivos prioritários da política macroeconômica, tanto para a estabilidade de preços, como para a retomada do crescimento do Produto Interno;

d) observar que o Fundo de Desenvolvimento Regional – proposto na Reforma Tributária – tem previsão de R\$ 2,2 bilhões, a serem utilizados para compensar o final da guerra fiscal, dos incentivos fiscais concedidos pelos Estados. Todavia, conforme previsto, os recursos serão utilizados para o financiar o setor privado. Ocorre que nas regiões menos desenvolvidas, como no caso do Nordeste, o Fundo de Desenvolvimento da região não encontra tomadores. Tal fenômeno reproduz-se nos financiamentos do BNDES, que aplica apenas 10% na Região Nordeste e 80% nas Regiões Sul e Sudeste. Em suma, para as regiões menos desenvolvidas, como o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a questão não está tanto no financiamento do setor privado, mas no aporte de recursos necessários para os

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É a União autorizada a proceder a consolidação geral dos débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto ao governo federal e suas entidades, incluindo-se os abrangidos pelas Leis nºs 8.727, de 1993 e 9.496, de 1996.

Art. 2º A consolidação a que se refere o artigo 1º observará os seguintes parâmetros:

- I- expurgo consistente dos efeitos das taxas de juros persistentemente elevadas, em decorrência de medidas adotadas pelo governo federal para estabilizar a economia; dos surtos inflacionários e das desvalorizações cambiais abruptas sobre os débitos;
- II- redução para, no máximo, 5% do comprometimento de receitas correntes líquidas para servir as dívidas;
- III- adoção de indexador compatível com a evolução das receitas dos devedores (ou emprego da TJLP como indexador);
- IV- definição de receita corrente líquida para servir o estoque da dívida compatível com as receitas não vinculadas constitucionalmente e sobre as quais os entes federados tenham, de fato, poder de alocação alternativa;
- V- consolidação dos débitos nos termos acima, desde que os devedores demonstrem a vinculação dos benefícios da renegociação com projetos de investimentos nas áreas sociais e em infra-estrutura e se comprometam a oferecer contrapartidas mínimas na execução dos projetos.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Esta proposição atua diretamente não apenas sobre o estoque, mas também sobre o fluxo das dívidas dos Estados e Municípios junto à União e suas entidades, na medida em que propõe novos parâmetros para uma ampla consolidação. Criar-se-ia, assim, uma oportunidade de prosseguimento dos debates, com as devidas simulações dos impactos ao longo do tempo, objetivando completar o processo de reordenamento das finanças públicas no País.

Há fundados argumentos sobre a revisão geral dos débitos, nos moldes propostos. Certamente, qualquer redução do estoque de dívidas ou do fluxo de pagamento de seus serviços impactará a geração de resultados primários consolidados da esfera pública: para cada centavo de benefício concedido pela União para os Estados e Municípios, em matéria de dívida, por exemplo, haverá a contrapartida sobre os recursos do Tesouro Nacional. Ou a União aumenta a carga tributária, reduz seus dispêndios ou, então, o superávit primário consolidado terá que ser reduzido. Mas esse é um fato que ocorre não apenas com relação ao reordenamento das finanças estaduais e municipais e, sim, com qualquer benefício tributário, fiscal, monetário ou cambial concedido pelo governo federal – seja para os entes do próprio setor público, seja para o setor privado. Trata-se de velha lição da ciência econômica: decisão adequada sobre a alocação alternativa de recursos escassos.

A questão fundamental para a decisão, nos parece, diz respeito aos benefícios que tais medidas poderiam propiciar. Renegocia-se, nesse momento, com o FMI, o superávit primário do setor público consolidado de 4,25%, para 2004, utilizando-se como folga o valor que exceder a meta de 2003. Esse “excedente” poderia ser utilizado no reordenamento equilibrado das finanças estaduais e municipais, na forma aqui proposta. Ademais, é de se esperar que o conjunto de medidas fiscais – da Reforma Previdenciária à Tributária – possa relançar o País na retomada do crescimento econômico, o que proporcionará aumentos de receitas públicas, sem elevação de carga tributária. A presente proposição insere-se, portanto, na formatação de um conjunto de condições objetivas que permitirão a transição da estagnação decenal do País para uma trajetória de crescimento sustentável, caracterizada pela geração de renda, empregos e maior arrecadação absoluta de tributos, necessária para que o Estado possa combater a pobreza, promover a justa distribuição de renda e honrar os serviços da própria dívida pública.

4. Para a consecução das proposições acima, faz-se necessário modificar a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois esta norma veda a renegociação de contratos entre os entes da Federação. Nesse sentido, seria de bom alvitre a

tramitação conjunta dos projetos de lei complementar do Senado que visam alterar a Lei Complementar nº 101, de 2000. No contexto específico do problema do endividamento público mereceriam destaque os Projetos de Lei do Senado nº 10, de 2001 e nº 89, de 2003 – de autoria, respectivamente, dos Senadores Saturnino Braga e Hélio Costa, pois tratam do estabelecimento de limites de dispêndios dos Municípios com o serviço de dívidas e da permissão para que contratos sejam renegociados, desde que venham a ter o seu equilíbrio econômico-financeiro alterado por perturbações no cenário macroeconômico, reconhecidas pelo Senado Federal. Nesse sentido, deve-se discutir a proposta do Senador Antero Paes de Barros, mediante PLS nº16, de 2003, que propõe a exclusão das receitas com despesas vinculadas em Saúde e Educação da base de cálculo da receita corrente líquida.

Na impede, porém, que as negociações conduzam para um acordo sobre alterações na LRF e a edição de medida provisória, definindo os termos da consolidação na forma proposta – agilizando, assim, o processo legislativo no encaminhamento das soluções.

Depreende-se que as principais medidas envolvem negociações diretas com o Governo Federal, enquanto esfera de Poder e, sobretudo, enquanto credor. O momento é oportuno, porquanto encontram-se em tramitação, no Senado Federal, as Reformas Tributária e Previdenciária, propostas pelo Poder Executivo e diretamente relacionadas com a questão das finanças estaduais e municipais. O resultado desse processo dependerá, em grande medida, da disposição dos próprios Senadores e, para felicidade e fortalecimento de nossa frágil democracia, não há força majoritária na Casa capaz de impor os 3/5 dos votos necessários para mudanças na Constituição. Ou seja, a palavra de ordem é negociação entre as partes.

Uma vez negociadas e aprovadas as medidas acima – da Reforma Tributária à consolidação geral dos débitos - caberia ao Senado redefinir os limites e condições para o endividamento dos Estados e Municípios, incorporando-se, evidentemente, a nova realidade federativa em termos de recursos partilhados, de redefinição de atribuições e de novos comprometimentos de receitas com o estoque de dívidas.

Finalmente, propomos que o Senado Federal promova avaliação anual do novo arranjo institucional, de forma tripartite. Isto é, com a participação do Governo Federal, de representantes dos Estados e Municípios e da própria Comissão de Assuntos Econômicos desta Casa.

Sala da Comissão,

Senador NEY SUASSUNA, Relator

V - ANEXOS

1. Requerimento que criou a Subcomissão
2. Composição da Subcomissão
3. Atas das Reuniões e texto integral das audiências
4. Relação das Audiências e Dados da Secretaria do Tesouro Nacional
5. Normas vigentes: Resoluções do SF e Lei de Responsabilidade Fiscal
6. Relação das proposições em tramitação