

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre Projeto de Decreto Legislativo nº 115, de 2011 (PDC nº 2.600, de 2010, na origem), da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que *aprova o Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009.*

RELATOR: Senador JARBAS VASCONCELOS

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 115, de 2011 (PDC nº 2.600, de 2010, na origem), de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que *aprova o Texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009.*

As citadas notas reversais – assinadas em 1º de setembro de 2009 e encaminhadas à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial nº 951, de 19 de novembro de 2009 – elevam o fator de multiplicação aplicado aos valores estabelecidos no Anexo C do Tratado de Itaipu para os pagamentos por cessão de energia efetuados pelo Brasil ao Paraguai, de 5,1 (cinco inteiros e um décimo) para 15,3 (quinze inteiros e três décimos).

Segundo a exposição de motivos, os custos da adoção da medida deverão ser arcados pelo Tesouro Nacional, de maneira que os consumidores não serão onerados.

A Senadora Gleisi Hoffmann apresentou relatório favorável à aprovação da matéria.

Não foram oferecidas emendas ao projeto nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Com a devida vênia, discordamos do relatório apresentado.

É importante que se diga que as notas diplomáticas – que constituem o objeto do Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal (PDS) nº 115, de 2011 – trocadas entre o Embaixador do Brasil junto à República do Paraguai e o Ministro das Relações Exteriores daquele país cuidam de apenas de um dos pontos contidos na Declaração Conjunta firmada pelos presidentes dos dois países em 25 de julho de 2009.

Como se pode perceber, as citadas notas diplomáticas versam sobre o item III-8 do Anexo C do Tratado de Itaipu. Cuida-se do montante necessário à remuneração de energia cedida de uma parte à outra, o qual constitui uma das parcelas anuais que compõem o custo do serviço de eletricidade de Itaipu. Esse item do Tratado sofreu sua primeira alteração em virtude da assinatura das Notas de 28 de janeiro de 1986, trocadas entre os Ministérios das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai.

As Notas de 1986 estabeleceram um fator a ser multiplicado pelo montante necessário à remuneração de uma parte contratante por gigawatt-hora (GWh) cedido a outra parte, conforme o item III-8 do Anexo C do Tratado, o qual sofreria ajustes progressivos chegando ao fator de multiplicação 4,00 no ano de 1992. Além disso, determinou-se, ainda, a aplicação, sobre os valores constantes do Anexo C do Tratado de Itaipu, de um fator de ajuste baseado em índices de inflação dos Estados Unidos da América (EUA), a fim de manter o valor real acordado.

Essa regra foi novamente alterada em razão da assinatura, em 8 de dezembro de 2005, em Montevideu, do Acordo, também por troca de notas, referente à atualização das bases financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai. Esse Acordo determina que *o montante necessário para a compensação a uma das Altas Partes Contratantes por gigawatt-hora cedido à*

outra Alta Parte Contratante, passe a ser multiplicado por 5,1 (cinco inteiros e um décimo), a partir de 1 de janeiro de 2006.

Caso o projeto de decreto legislativo em exame seja aprovado pelo Congresso Nacional e, posteriormente, haja a troca dos instrumentos de ratificação, **o fator de multiplicação passará dos atuais 5,1 para 15,3, isto é, o valor a ser pago ao Paraguai pela cessão da energia seria triplicado.**

Convém registrar que, diferentemente do PDS nº 115, de 2011, os acordos por trocas de notas que o precederam nessa matéria, celebrados em 1986 e 2005, não foram encaminhados à aprovação do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 49, I, e 84, VIII, da Constituição Federal. E, nesse ponto, lembramos que, segundo a Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, em seu Manual de Procedimentos, a nomenclatura “Acordo por Troca de Notas ou Notas Reversais” *trata de assuntos de natureza administrativa, da rotina diplomática, podendo ainda precisar, alterar ou interpretar o alcance de cláusulas de atos já concluídos* (disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>, p. 7). Ao que nos parece, o objeto do projeto de decreto legislativo em exame, ao triplicar o valor que pagamos pela energia que nos é cedida pelo Paraguai, custando-nos cerca de US\$ 240 milhões de dólares anuais até o ano de 2023, não pode ser assim considerado.

Assim, nossa primeira crítica ao PDS é que a forma utilizada para envio da matéria ao Congresso Nacional – acordo por troca de notas ou notas reversais – não se mostra adequada.

Em segundo lugar, **não temos dúvidas de que nossos consumidores ou contribuintes deverão sofrer o impacto da aplicação do acordo.**

Não é demais lembrar que esse valor referente à remuneração da energia cedida pelo Paraguai, por constar entre as parcelas do custo de serviço da eletricidade, é pago pela própria Itaipu (§ 3º do art. XV do Tratado). Portanto, a elevação do fator hoje fixado em 5,1, em princípio, implicaria aumento de tarifas pagas pelos consumidores.

Vale dizer que a exposição de motivos não tem valor normativo e, como a nota diplomática veiculada no PDS nada dispõe a respeito de quem deverá suportar o ônus da alteração promovida, as disposições anteriormente acordadas – e que determinam que o custo deverá ser repassado para as tarifas (§

3º do art. XV e item III do Anexo C do Tratado de Itaipu) – continuarão vigentes.

Entretanto, na citada exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores, é assinalado que *o custo adicional* [conforme decisão já antecipada pelo então Presidente da República] *será arcado com recursos a serem definidos pelo Tesouro Nacional, de forma a não onerar a tarifa de energia elétrica paga pelo consumidor brasileiro*. Em outros termos, **não pagaria o consumidor, mas sim o contribuinte**. Nesse sentido, com o fim abrir crédito especial de R\$ 181.000.000,00, no Orçamento Fiscal da União, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 293, de 2010.

O projeto de lei referente à abertura de crédito especial (PLN nº 20, de 2010) recebeu relatório favorável do Deputado Cezar Silvestri. Porém, a matéria não chegou a ser apreciada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) por falta de acordo nas duas Casas do Congresso Nacional. A matéria, apesar de pronta para apreciação da CMO desde 18/11/2010, teve, portanto, sua tramitação encerrada e o crédito não foi aberto.

A Lei Orçamentária Anual de 2011 (LOA/2011) prevê dotação orçamentária de R\$ 376 milhões para a funcional programática “2875209.0900.FS.0001- Subvenção Parcial - remuneração por cessão de energia elétrica de Itaipu – nacional”, a mesma referenciada no PLN nº 20, de 2010. Tais recursos encontram-se aprovados no orçamento, autorizados e disponíveis para serem executados.

Ficariamos, portanto, na dependência de que, a cada ano, parte do orçamento seja destinada à cobertura dessas novas despesas assumidas por meio da aprovação deste projeto. E, de qualquer modo, se o consumidor não pagar, quem pagará será o contribuinte brasileiro.

Outro ponto é que **a modificação pretendida pelo projeto de decreto legislativo em exame é apenas uma entre as várias reivindicações do Paraguai em relação ao Brasil**, que em grande parte envolvem Itaipu. Algumas dessas reivindicações constam entre os pontos da citada Declaração Conjunta, firmada entre os presidentes dos dois países, em 2009, a exemplo da intenção do Paraguai de vender a energia por ele não utilizada a terceiros países.

Além disso, o Paraguai também pretendia que o saldo devedor da dívida de Itaipu fosse, na sua maior parte, assumido pelo Brasil. Tais pretensões

motivaram a decisão do presidente paraguaio de submeter a dívida de Itaipu à Controladoria de seu país para ser auditada.

Mesmo anteriormente à citada Declaração Conjunta, a Lei nº 11.480, de 30 de maio de 2007, em que se converteu a Medida Provisória (MPV) nº 357, de 12 de março de 2007, autorizou *a renegociação dos créditos da União e das Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS junto à Itaipu Binacional*.

Para explicar o significado dessa medida, é importante reafirmar que Itaipu é pessoa jurídica diversa de Brasil e Paraguai e tampouco se confunde com a Eletrobras e a Ande. Desse modo, seu tratado constitutivo permite a essa entidade binacional contratar operações de crédito (art. IX e X) mediante garantia a ser concedida por Brasil e Paraguai, conjunta ou separadamente, direta ou indiretamente, a pedido de Itaipu. A Eletrobras e o Tesouro Nacional tornaram-se, então, os maiores credores de Itaipu.

Sendo assim, na prática, a Lei viabilizou a retirada do fator de ajuste, baseado em índices inflacionários dos EUA, sobre os saldos devedores dos contratos de financiamento celebrados entre a Eletrobrás e a União com a Itaipu Binacional. Tal medida, portanto, beneficiou imensamente o Paraguai.

Aliás, na própria exposição de motivos da MPV que deu origem à Lei nº 11.480, de 2007, é assinalado:

Por fim, deve-se observar que a presente medida, além de representar maior transparência à tarifa da Itaipu, **visa a solucionar os reiterados pleitos dos representantes paraguaios**, amplamente divulgados pela imprensa daquele país, que resultaram na assinatura de um Memorando de Entendimento, em 19 de janeiro de 2007, nos seguintes termos:

“O Governo brasileiro assume o compromisso de tomar todas as medidas necessárias, em caráter de urgência, para suprimir o fator de ajuste dos contratos de financiamento nos ECF-1627/97, ECF-1628/97, ECF-1480/97, celebrados entre Itaipu e ELETROBRÁS.”

Cumpre-nos também registrar a promulgação da Lei nº 11.898, de 8 de janeiro de 2009, que *institui o Regime de Tributação Unificada - RTU na importação, por via terrestre, de mercadorias procedentes do Paraguai; e altera as Leis nos 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003*. Trata-se de medida tomada pelo Brasil com o fim de

solucionar “problemas” causados pelo rigor na fiscalização aduaneira realizada pela Receita Federal do Brasil sobre o intenso comércio praticado por pequenos comerciantes brasileiros, conhecidos como “sacoleiros”, no Paraguai.

Nota-se, desse modo, que o Brasil tem cedido a inúmeras reivindicações paraguaias, inclusive com medidas que, em última análise, podem trazer custos seja ao consumidor seja ao contribuinte brasileiro. Não se pode, ainda, ignorar a existência de certa arrogância por parte dos representantes paraguaios durante as negociações. O exemplo mais recente foi o adiamento da visita da Presidente Dilma Rousseff, marcada para 26 de março de 2011. Alguns meios de comunicação veicularam declaração do coordenador da Comissão de Entes Binacionais Hidroelétricos do Paraguai, Ricardo Canese, no sentido de que não seria conveniente que a Presidente do Brasil fosse ao Paraguai sem algo concreto, sob pena de as relações bilaterais se deteriorarem.

Ao que parece, a urgência que se impôs ao Congresso Nacional para a aprovação desse projeto de decreto legislativo – relegando a segundo plano a análise mais detida que a matéria requer – é motivada por esse tom ameaçador contido nessas declarações.

Um outro aspecto é a existência de certo descompasso entre a forma de reajuste do saldo devedor da dívida de Itaipu e a forma de reajuste da remuneração por energia cedida pelo Paraguai.

Como visto, a Lei nº 11.480, de 2007, autorizou a retirada do fator de ajuste, baseado em índices inflacionários dos EUA, incidente sobre os contratos de financiamento do saldo devedor de Itaipu junto a seus credores (Eletrobras e Tesouro Nacional brasileiro). Por outro lado, esse fator de ajuste continuou a ser aplicado sobre os valores que o Brasil paga pela energia cedida pelo Paraguai.

Vemos, assim, que o Paraguai é beneficiado por ambas as decisões, em detrimento do lado brasileiro.

A aprovação do projeto de decreto legislativo em exame viabilizará que se triplique o valor que pagamos pela cessão de energia. Este valor, como vimos, já sofre reajuste por meio da aplicação de fator que considera índices da inflação norte-americana e já é atualmente multiplicado pelo fator 5,1, o qual será elevado a 15,3, caso se aprove o projeto.

Tampouco podemos desconsiderar que **a construção de Itaipu foi toda financiada pelo Tesouro Nacional, que, portanto, assumiu todos os riscos do empreendimento**. No entanto, ao final do prazo de 50 anos, cada parte será proprietária de metade da Usina.

Assinalamos, ainda, que existem dois conceitos de construção de usinas hidroelétricas: tarifa pelo custo e tarifa pelo preço. **Itaipu** é o primeiro caso, pois **a tarifa é calculada a partir dos custos operacionais, custos administrativos e custos financeiros**.

Já as usinas brasileiras, como Jirau e Santo Antônio, são do segundo caso. Nestas, o investidor entra num leilão, oferece um preço de venda que ele concorda ser suficiente para cobrir os investimentos e os riscos do negócio ao longo de toda a concessão. Nesse caso, o investidor aguarda o momento da amortização dos investimentos para começar a lucrar.

O Paraguai pretende não correr nenhum risco na tarifa pelo custo, mas ganhar como se Itaipu tivesse uma tarifa pelo preço, isto é, unir as vantagens dos dois modelos. No entanto, a realidade é que ou se escolhe um ou outro modelo. Não há como descartar o que existe de desvantajoso nos dois modelos e permanecer apenas com as vantagens.

Há que se lembrar que a tarifa de Itaipu, em função dos altos custos financeiros, não é tão baixa quanto poderia ser. Itaipu custa ao consumidor brasileiro o mesmo que custará as usinas novas de Jirau e Santo Antônio. Não bastasse isso, a tarifa de Itaipu ainda é sensível ao dólar, com enorme risco cambial. Nos anos 1990, por exemplo, o consumidor brasileiro chegou a pagar até três vezes mais pela energia de Itaipu em relação à média da tarifa das hidroelétricas nacionais. Naquela época, não havia opção. No momento atual, em que o consumidor começa, timidamente, a pagar um valor competitivo, vem o Paraguai, de um lado, fazer exigências de concessões em desfavor do consumidor brasileiro e, de outro lado, vem o Governo brasileiro concordar com todas elas.

Em suma, há uma série de argumentos contrários ao presente projeto de decreto legislativo, o qual tem cunho exclusivamente ideológico e serviu de instrumento para que o Presidente Lula ajudasse a viabilizar o governo de Fernando Lugo. Não podemos desprezar o interesse do consumidor e do contribuinte brasileiro, com base em fundamentos eminentemente político-ideológicos e sem exigir uma contraprestação da parte paraguaia.

III – VOTO

Do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 115, de 2011.

Sala da Comissão,

Senador **JARBAS VASCONCELOS**