



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

Versão para registro histórico

Não passível de alteração

COMISSÃO ESPECIAL - PACTO FEDERATIVO			
EVENTO: Audiência Pública	REUNIÃO Nº: 0373/15	DATA: 23/04/2015	
LOCAL: Plenário 11 das Comissões	INÍCIO: 09h59min	TÉRMINO: 12h40min	PÁGINAS: 56

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO
NELSON JOBIM - Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal — STF LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ - Secretário de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União — TCU. PAULO TIMM - Superintendente-Geral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM.

SUMÁRIO
Debates sobre a partilha de recursos públicos e respectivas obrigações da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

OBSERVAÇÕES
Houve intervenções fora do microfone. Inaudíveis. Houve exibição de imagens.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Danilo Forte) - Bom dia a todos e a todas! Dando continuidade ao trabalho da nossa Comissão, eu queria agradecer a presença ao Deputado Vilmar Zanchin, da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, que nos faz um convite para uma audiência pública lá no seu Estado. Para nós, é uma honra muito grande poder participar desse debate. Inclusive, nós estivemos no Rio Grande do Sul com o programa Câmara Itinerante. Mas é interessante a proposição do Deputado de fazermos um debate mais aprofundado, inclusive com a presença do Paulo Ziulkoski, da Confederação Nacional dos Municípios, que tem uma bagagem muito grande e interessante sobre o pacto federativo. Tivemos a oportunidade de trazê-lo aqui semana passada e esperamos poder dar continuidade a esse debate. Há também o Deputado Newton Cardoso Jr, Vice-Líder do meu partido, que quer apresentar um requerimento. Então, vou abrir a reunião.

Declaro aberta a 5ª Reunião da Comissão Especial destinada a analisar e apresentar propostas com relação à partilha de recursos públicos e respectivas obrigações da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Vou convidar para compor a Mesa os nossos palestrantes de hoje: Ministro Nelson Jobim, ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal, ex-Deputado Federal, relator e revisor da Constituinte, que muito nos honra com a sua presença; Sr. Paulo Timm, Superintendente-Geral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM; e Leonardo Rodrigues Albernaz, Secretário de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União, um parceiro nosso na construção dessa revisão do pacto federativo.

A nossa ideia é abrir o debate, que vai ser muito importante inclusive dentro dessa linha em que trabalhamos, de avaliação da correspondência das obrigações públicas para com a sociedade brasileira num país que é muito criativo na área de programas de políticas públicas, mas que tem muitas limitações com relação ao seu financiamento.

E nós gostaríamos de começar ouvindo o Ministro Nelson Jobim, tão querido por esta Casa. Eu vim com o Ministro da Liderança do PMDB para esta Comissão e vi a receptividade das pessoas aqui nos corredores da Casa — os servidores, os Deputados, todos vinham cumprimentá-lo. Eu acho que estão com muita saudade



de V.Exa., Ministro. Com certeza, V.Exa. faz muita falta ao nosso Plenário, no nosso debate democrático.

Então, eu passo a palavra ao Ministro Jobim, que disporá do tempo necessário para fazer a sua apresentação. Depois, os demais convidados falarão. E aí nós abriremos o debate.

O SR. NELSON JOBIM - Sr. Presidente, Deputado Danilo Forte, colegas de Mesa, Dr. Paulo Timm e Dr. Leonardo Albernaz, Sras. e Srs. Deputados, é um grande prazer retornar à Câmara para tecer algumas pequenas observações dentro dos limites pessoais em relação àquilo que, no meu ponto de vista, tem problemas de nomeação. O uso da expressão pacto federativo, no meu ponto de vista é um equívoco histórico.

Na verdade, o Brasil era um Estado unitário e a República é que instituiu a Federação como forma de desconcentração de poder. O Rio de Janeiro era o grande centro do poder e tudo se concentrava nele. Com o golpe que deu origem à República é que se criou a Federação exatamente para esvaziar o poder do Rio de Janeiro e conseguir fazer com que, digamos, as elites republicanas, que eram minoria, passassem a controlar o País.

De fato, quando se fala em pacto federativo, pressupõe-se unanimidade. E não há nunca unanimidade na definição da Federação brasileira. Logo, não há pacto. Há exatamente uma decisão que é tomada pelo centro do País, ou seja, a Câmara dos Deputados, o Senado e o Executivo nacional, na definição das competências estaduais e municipais. Ou seja, os Estados e os Municípios não criaram a União. Foi a União, o centro, que criou os Estados e os Municípios. Portanto, é algo delegado. Inclusive a cláusula pétrea da Federação não tem nada a ver com isso. A cláusula pétrea da Federação tem a ver com o não retorno do Estado unitário.

Vejam, diz-se que o federalismo brasileiro é pétreo. Isso surgiu em 1891 para evitar o retorno ao sistema unitário do Império. Essa foi uma decisão tomada à época principalmente pelos positivistas gaúchos e pelos positivistas cariocas liderados por Miguel Lemos, no sentido de dar autonomia aos Estados. Então, nós temos que falar, em relação a isso que é nominado de pacto federativo, de ajuste federativo. Ou seja, a definição está na questão da definição fiscal.



Ao fim e ao cabo, o federalismo no Brasil se reduz ao problema do federalismo fiscal, ou seja, como se distribui a receita nacional.

Nós tivemos, no período autoritário do governo militar, com a grande reforma de Bulhões e Campos em que se criou o imposto sobre o valor agregado, que substituiu o imposto de mercadorias à época. Bom, quando se criou o ICM lá em 1967 na reforma feita pelo Ministro Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões, tentou-se estabelecer uma regra. Agora, há um problema básico que foi herdado do Império — e aí eu vou criar uma dificuldade nessa expressão — que foi o privilégio, desde o Império, dos Estados do Sul e Sudeste em relação aos do Norte e Nordeste. A característica sempre foi uma brutal transferência da receita e da poupança do Norte e do Nordeste em favor do Sul e do Sudeste. Isso se deu no Império, com o Rio de Janeiro, em que a concentração tributária se estabeleceu no Rio de Janeiro, e depois com o ICMS.

E vamos pensar bem. Quando se instituiu o ICMS e se estabeleceu que cabia ao Estado de origem o tributo de circulação interestadual, significou basicamente o seguinte: alguém no Ceará, enfim, em qualquer Estado do Nordeste, adquire alguma mercadoria no Sul, e o Sul tributa a poupança consumida do Norte e do Nordeste. Lembrem-se de que se fala muito de que não se deve exportar imposto. Exporto de exportação não se exporta, porque os países importadores externos não querem pagar tributo aos países exportadores. Mas essa regra não vige internamente. Isso acontecia inclusive com o Imposto de Renda: quando se tinha filiais das empresas do Sul sediadas no Norte e no Nordeste, o Imposto de Renda era calculado dentro da matriz situada fora do Estado.

Esse ponto tem que ficar muito claro, se os senhores querem realmente estabelecer uma espécie de equalização nacional: o critério é a distribuição da renda nacional, considerando a contribuição da unidade federada ao PIB nacional ou é a equalização, ou seja, uma socialização da receita?

O Governo Federal, desde 1988, não tem nenhuma política de desenvolvimento regional. Observem que as políticas de desenvolvimento regional são pírias e meramente retóricas. Não há uma política de desenvolvimento regional que possa estabelecer uma equalização entre as regiões desenvolvidas e as não desenvolvidas.



Isso fez com que fossem empurrados os Governadores, principalmente os do Norte e Nordeste, para a guerra fiscal. Ou seja, a guerra fiscal não é uma decisão tomada por Governadores para criar benefícios, independentemente do CONFAZ, porque aquilo seria politicamente conveniente. Não, essa era a forma pela qual se encontrou um veículo de atrair empresas produtoras para a sede do seu Estado. Ou seja, a guerra fiscal é uma consequência do abandono da União de políticas de equalização regional.

Quando se acusa um Governador do Norte, do Nordeste ou mesmo do Centro-Oeste de produzir políticas fiscais de incentivos, benefícios e isenções a partir das suas Regiões, está-se, pura e simplesmente, tentando manter os privilégios dos Estados produtores. É isso o que se passa. Ou seja, não adianta nós buscarmos culpados.

No momento em que se quiser fazer uma reforma e uma alteração do pacto federativo na busca de culpados, está-se retalhando o passado e não se está construindo o futuro. Não adianta fazer um discurso de reformas fiscais no Brasil a partir dos erros e acusações do passado, porque, senão, não se constrói absolutamente nada.

Por isso, eu teria a dizer aos senhores, não como recordação, mas para submetê-los a certa meditação: será que é possível fazer um único ato de reforma fiscal brasileira? Os senhores conseguem produzir um só texto tratando de todos os assuntos ou é conveniente fatiar esse tipo de tema?

No meu ponto de vista, reunir tudo em um tema só ou em um texto só é juntar inimigos e fazer pactos. Quantas vezes eu assisti aqui, enquanto Deputado, inclusive como Ministro da Justiça e da Defesa, no momento que se oferecia um texto unificado, o que acontecia? Eu não queria o art. 35, mas me era irrelevante o art. 80. Alguém não queria o art. 80, e lhe era irrelevante o art. 35. Aí eu dizia para ele: *“derruba o art. 35 que eu te ajudo a derrubar o art. 80.”*

Conseguem-se grandes uniões para destruir, mas é muito difícil fazer uniões para construir. É muito mais fácil se fazer união para derrubar Governo do que para criar Governo. Daí porque, no meu ponto de vista, como método de trabalho, deveria haver um regime de propostas isoladas, mas discutidas em conjunto. Nessa reforma fiscal que os senhores eventualmente pretendem fazer, lembrem-se que alguns



Estados, algumas unidades federativas ou Municípios poderão perder em um determinado tipo de questão, mas ganhar em outra.

Então, a apreciação da temática deveria ser conjunta porque assim se faz uma espécie de jogo cruzado. Eu perco lá, mas ganho aqui. Agora, se só estabelecer isoladamente a discussão da temática, sem dar a eventual compensação a outro, as coisas não andam. Então, no meu ponto de vista, teria que ser uma apreciação em conjunto, mas a elaboração de textos separada. Deveria se fazer a negociação em termos da compensação das perdas, porque, senão, não leva.

Lembrem-se que isso não é uma questão partidária, é uma questão regional. Os senhores acham que alguém poderá votar que o seu Estado vai perder sem levar alguma situação? Tem que se trabalhar em cima do fato, pode-se dizer: *“não, esse personagem está equivocado”*. Não adianta, não é esse o raciocínio. O raciocínio é os senhores terem habilidade de construir uma maioria que consiga superar essa questão fiscal. Eu creio que seria por aí essa coisa.

Outro ponto fundamental de qualquer tipo de alteração é os senhores terem um regime de transição. Não adianta pensar que vão alterar, tem que ter um regime de transição que assegure o ajustamento aos Estados.

Lembrem-se que, ao fazerem uma reforma fiscal, os senhores não estão trabalhando com o espectro da sua geração ou da nossa geração, estamos trabalhando com o espectro da Nação; E o tempo histórico da Nação é completamente diferente do tempo histórico da nossa geração.

Acontece que às vezes nós queremos fazer tudo para o nosso tempo histórico, e aí o que acontece é que não se faz absolutamente nada, porque a tentativa de resolver os problemas do nosso tempo histórico não possibilita a solução dos problemas que vão ser solucionados pelo tempo histórico de uma Nação. Daí é fundamental também outro elemento desse tipo de reforma que é uma regra de transição que possibilite essa situação.

E aí vem também um problema de critério. Qual é o critério que os senhores deveriam adotar ou têm que discutir? Aí vêm duas possibilidades que são risco de conflito: ou nós temos que pensar num sistema de desconcentração das receitas públicas em favor das entidades federativas de menor capacidade fiscal,



viabilizando, portanto, que essas personagens venham, no futuro, a integrar a capacidade fiscal nacional por identidade; ou prevenir os litígios fiscais decorrentes de uma competição fiscal nociva.

Observem bem: quem ganha com a competição fiscal? O empresariado. É o empresariado que ganha com a competição fiscal. Lembro-me do Governador de Sergipe, Albano Franco, à época, e do Governador de Alagoas, que, se não me engano, era o Ronaldo. Havia o quê? Os empresários circulavam no País oferecendo: *“Olha, eu vou para aí, mas quanto é que tu me ofereces de vantagem?”*

A alocação da empresa não tinha a ver nada com a competitividade, ou seja, você deslocava às vezes, não criava centros industriais reais, com capacidade sustentável, mas dependia do quê? De um benefício fiscal.

O Governador estava impulsionado a fazer aquilo porque ele precisava criar empregos. Qual a grande crítica que fazem os Estados do Sul em relação aos Estados do Norte e Nordeste? É que emprego público no Norte e Nordeste é maior que o emprego público no Sul. E o discurso do Sul é dizer: *“Olha, realmente os Estados do Norte e Nordeste são patrimonialistas, clientelistas, etc.”*

Ora, qual é o grande problema do homem moderno, urbanizado? É a renda. E quais são os mundos para resolver o problema do homem moderno? São os espaços em que possa ter a capacidade de produzir renda. E o primeiro espaço é o espaço privado. Se não tem espaço no privado, vai para o espaço público. Mas, antes de ir, depois, se não tem espaço no emprego público para resolver o seu problema de renda, vai para a economia informal.

E aí as pessoas assumem espaços públicos para receita privada. Vejam, por exemplo, nos estacionamento, o flanelinha. Isso tudo é o quê? Forma de resolver na área urbana a produção de renda. E essas pessoas que ficam nos sinais de trânsito — eu diria lá no Rio Grande do Sul “na sinaleira” e aqui para cima “no semáforos” — para fazer *shows*? É uma forma de resolver isso, é renda.

E, se não existir esse terceiro espaço, se estiver lotado esse terceiro espaço, ele vai para a criminalidade desorganizada, o pequeno furto, o pequeno assalto. Sobre esse personagem que vai para a criminalidade desorganizada, o pequeno assalto, o pequeno furto, não tendo condições de resolver os problemas de sua



renda, nos três espaços públicos possíveis, será que nós teremos que apená-lo por tentar resolver dessa forma?

E esse quarto espaço acaba sendo absorvido pela criminalidade organizada, ou seja, aqueles prestadores de serviço à criminalidade organizada. Os senhores acham que os distribuidores de droga, no Rio de Janeiro, aqueles meninos, são criminosos ou estão resolvendo um problema de receita de sua família? E acham que nós vamos resolver esse assunto botando esse pessoal na cadeia? Eles vão encontrar outra forma de terem receita.

O maior número de empregos públicos nos Estados do Norte e Nordeste decorre exatamente do problema de não existir um espaço privado para absorver esse excesso de população. Aí o sujeito diz: *"Ah! Mas isso aí é um clientelismo"*. Clientelismo coisa nenhuma! É a forma pela qual você resolve um problema de remuneração de sua população, que só pode ser, digamos, superada, se, e somente se, o espaço privado da economia privada tiver condições de absorver essa população. Ponto!

E como você resolve isso? Por migrações! No Brasil, por exemplo, a imigração italiana o que foi? Foi a exportação da fome. Os italianos estavam com o problema da fome e vieram para o Brasil para quê? Para resolver o problema da fome! Interessava ao Brasil a mão de obra do imigrante? Interessava. Mas eles não vieram para cá porque o Brasil queria. Não. Eles vieram para cá para fugir da fome. Por quê? Porque o número de consumidores era maior do que a produção de alimentos, na Itália, principalmente.

Então, eu creio que o critério fundamental para uma reforma fiscal é a desconcentração de receitas públicas. Se nós não desconcentrarmos as receitas públicas no sentido de possibilitar que as Unidades Federadas com menor capacidade fiscal possam ser trazidas a um ambiente de equalização, nós vamos manter o mesmo problema. Quem ganhar mais vai continuar ganhando mais, e quem ganhar menos vai continuar ganhando menos.

É mais ou menos assim, só para criar uma provocação: fala-se muito em financiamento público das campanhas. V.Exas. terão que distribuir esse Fundo Nacional entre os partidos. Qual é o critério? Os partidos que elegeram o maior número de Deputados receberão mais, e os que elegeram o menor número de



Deputados receberão menos. Os que não elegeram ninguém o que recebem? Haverá distribuição de 5% para todos. Aí o PMDB recebe um valor “x”, distribui esse valor entre o diretório nacional do partido e os diretórios regionais dos partidos para eleições, já que o diretório nacional financia a eleição nacional, e o diretório regional financia as eleições majoritárias e proporcionais estaduais. Qual é o critério?

Se V.Exas. aprofundarem essa evolução do financiamento público, vão verificar que... Vamos supor que, no PMDB, se distribua “x” para o diretório nacional e “y” para os diretórios regionais. E, na redistribuição dos diretórios regionais, como é que faz? É pela população? É pelo número de Deputados? Ora, se for pelo número de Deputados, o Estado de São Paulo vai receber menos do que os outros Estados, por ter uma bancada menor. Como é que faz? Mas tem uma população maior! E tem uma demanda de bancada maior, porque tem 70 vagas. Qual é o critério?

E aí chega lá no Rio Grande do Sul. E lá no Rio Grande, ou melhor, em todos os Estados, os senhores sabem muito bem que a campanha do candidato a Governador e a Senador é gerida pelo Diretório Regional, mas a campanha dos proporcionais é dirigida por si mesma. Ou os senhores acham que o Diretório vai fazer a campanha dos senhores? Não vai! Então, vamos ter que dividir: parte para o Diretório Regional e parte para os candidatos proporcionais.

Vamos admitir que os senhores encontrem um critério para dividir esse dinheiro. Então, os senhores chegam num segundo conjunto. Nesse segundo conjunto, você tem que dividir entre os candidatos a Deputado Federal e os candidatos a Deputado Estadual, sendo que os candidatos a Deputado Estadual são em maior número do que os candidatos a Deputado Federal. Qual é o critério? Vamos supor que os senhores consigam encontrar um critério para dividir os dois conjuntos e, então, chega ao Deputado Federal — que é o caso dos senhores e que foi o meu caso. Qual é o critério para distribuir valores? O Líder do partido nacional, do partido que é originário daquele Estado, vai receber para a sua campanha a mesma quantia que o Vereador de um pequeno Município de 20 mil habitantes, que resolveu ser candidato a Deputado Federal?

Mas há um fenômeno: e aquele candidato que, no final da eleição, todo mundo ri deles? Que teve três votos, quatro votos, e que nós sabemos quem são.



São os funcionários públicos que querem tirar umas férias. Ou seja, que, escolhidos candidatos na convenção do partido, não precisam trabalhar até a eleição.

(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)

O SR. NELSON JOBIM - Exatamente, é a forma de você ter um emprego.

Como é que faz? Esse vai receber também? Igual aos outros? Ou seja, se os senhores pensarem sobre a adoção desse modelo dentro do quadro que nós temos, verão que estão empurrando todo mundo para a ilegalidade, porque partem do seguinte pressuposto: a necessidade destrói a proibição. Quem tem necessidade não considera que o ato é proibido, porque vai fazer. Ou não? Suponham que 15 dias, 20 dias antes da eleição o seu assessor diz o seguinte: *“Olha, precisamos de gasolina e o dinheiro acabou”*. Você diz: *“Bota a gasolina e depois a gente resolve”*. Não é assim? É assim! Agora todo mundo fica falando como se o mundo não existisse, como se as regras e os princípios ideológicos fossem funcionar. Não vão funcionar! Vão acabar empurrando, autoempurrando todos para a ilegalidade. Por quê? Porque, havendo necessidade, vai haver ilegalidade, dependendo do grau.

Por isso, eu acho que nós tínhamos que ter um critério de desconcentração. O Presidente Sarney havia nomeado, no final do mandato como Presidente do Senado, uma Comissão da qual eu fui Presidente. O Relator da Comissão, em relação à reforma fiscal, foi o Dr. Everardo Maciel, que é um técnico nesse assunto, conhecido, foi Secretário da Receita e é um *expert* nesse tema. Evidentemente que o Everardo tem um grande critério. Os senhores acusam, por exemplo, os Secretários da Receita de serem muito duros, mas eles têm que ser duros porque têm que dar resultados, que é a receita. E eu mexia com o Everardo sempre, dizendo: *“Everardo, quais são as últimas maldades?”*, porque ele era uma fonte de maldades para a receita, contra o contribuinte, mas corretas.

Eu poria a seguinte situação: No Governo Fernando Henrique Cardoso, quando se estabeleceu o Fundo de Participação dos Estados, em que você tinha um percentual do Imposto de Renda e do IPI para a constituição do fundo de participação, o que aconteceu? Todo o aumento da carga tributária foi em cima dos impostos não partilháveis. Não só não partilháveis, como se criou impostos novos não partilháveis. Agora vejam a maldade, quer dizer, a situação: cria-se uma receita suplementar da União não partilhável com os Estados, mas todos os incentivos



fiscais eram em cima dos impostos partilháveis. Então, a União dizia o seguinte: *“Vamos isentar o IPI de tal área da produção”*. O benefício era pago parte pela União, parte pelos Estados e Municípios, mas o crédito era da União. E, vejam, sem nenhuma participação na decisão dos Estados. Você criava benefícios do IPI, incentivos a automóveis, etc.

Vamos pensar uma situação: vamos incentivar os automóveis, porque é necessário incentivar a produção de automóveis, e para tanto vamos baixar o IPI. Mas baixando o IPI, reduz-se a receita do Fundo; e se reduz a receita do Fundo, estão contribuindo para o incentivo à produção de automóveis Estados que não têm essa produção, e que os adquirem de onde? Eles os adquirem de São Paulo, de Minas Gerais e da Bahia. Nesse caso, Rondônia tem uma redução de sua receita para beneficiar o quê? Para beneficiar o desenvolvimento e a manutenção das empresas não situadas em seu território. Isso não tem cabimento!

Tem cabimento, por exemplo, que por regra nacional, decidida aqui na Câmara dos Deputados, sejam criadas vinculações como o piso nacional para serviços públicos? Então, aqui se decide sobre algo sem saber se os Estados têm capacidade de aguentar. É possível isso? De repente se decide o piso nacional para tal atividade, e os Estados e os Municípios têm que pagar o piso. E sabe-se se eles têm condições fiscais de fazer isso?

Quando se trabalhou naquela Comissão, nós fizemos algumas propostas. Elas foram concebidas em três conjuntos: emendas constitucionais, leis complementares e alterações de outra natureza. A primeira delas tratava do Fundo. Nós tínhamos uma regra curiosa em relação ao Fundo. Vejam que o Fundo, em relação à distribuição, trazia uma contradição brutal no que diz respeito à proposta de elevação da transferência para os Estados e Municípios exportadores e à alteração dos critérios de rateio em relação a isso, ou seja, à exportação. Qual é o critério que nós temos hoje? Nós temos hoje que 10% dos Impostos sobre os Produtos Industrializados seguem para os Estados e Distrito Federal. Nós propusemos aumentar de 10% para 12%. E se estabeleceu um teto pelo qual nenhum Estado poderia receber além de 10%. Entretanto o teto hoje é 20%, para tentar manter a equalização.



O mais curioso nessa situação de hoje, com relação a esse ponto, é que nas alterações subsequentes — várias alterações legislativas foram feitas — ficou estabelecida a não incidência do ICMS em relação a todos os produtos exportados. De outro lado, o critério, em tese, concebido para mitigar a desoneração de ICMS nas exportações, permaneceu vinculado a quê? Somente à exportação de produtos industrializados. Teve início a isenção sobre produtos industrializados — que depois se estendeu para tudo — de exportação, mas o critério para distribuição continuou vinculado somente aos produtos industrializados. Resultado: aquele que produzia produtos não industrializados não tinha condições de participação, ou melhor, não tinha considerada a sua desoneração na exportação de *commodities*, como era o caso do Rio Grande do Sul — soja, etc. Por quê? Porque o critério de rateio era com base no produto industrializado. Maluquice! Não é assim, V.Exa. que foi Secretário de Fazenda lá do Paraná poderia me dizer?

(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)

O SR. NELSON JOBIM - Eu me lembro disso. Relativamente bem sucedido.

(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)

O SR. NELSON JOBIM - Claro, é lógico.

Vejam, então tem uma proposta simples, que terá que ser por emenda constitucional, de mudar os números: passar de 10% para 12% e estabelecer um teto de 10%, e não de 20%, mas estabelecendo que o critério de rateio incida sobre todos os produtos exportados — senão, não tem jeito. Assim se resolve um ponto nessa linha.

A segunda sugestão desta Comissão diz respeito exatamente à remuneração dos servidores. O texto que nós redigimos à época é o seguinte:

“Sem prejuízo da observância dos limites de remuneração fixada na Constituição — os tetos —, é vedado o estabelecimento de normas de âmbito nacional que repercutam sobre a remuneração do servidor público dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvada a fixação do salário mínimo”.

(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)



O SR. NELSON JOBIM - Claro. Mas aí, mexer com salário mínimo é mais complicado, porque teria que mexer na regra geral. Aqui nós estamos mexendo só na regra dos servidores. É o problema dos pisos, pois, como você sabe, vota-se aqui um piso que é uma maravilha, que atende eventualmente as condições de pagamento de um Estado, mas e os outros Estados como fazem? E depois ainda esse outro Estado tem aumentada a sua participação, pois o percentual fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal é aumentado por decisão externa ao próprio Estado ou Município. E o Tribunal de Contas fica cobrando: *“Como é que é?” “Mas eu não aumentei, eu fui aumentado”*.

Essa norma é simples. E vejam, por isso a minha sugestão e decisão de isolar, porque isso aqui não tem problema. Mas pode haver outros problemas: quem é que vai ser contra isso aqui? As corporações. Mas não será uma briga interestadual, correto? Serão enfrentadas as corporações. Pelo atual mecanismo é muito mais fácil a criação de um piso na Câmara e no Senado do que resolver o problema nos 27 Estados, sendo que a iniciativa desses textos é dos Governadores. Então todo mundo vem para cá. Ou não é assim?

Outra coisa. Eu me lembro de que lá no Rio Grande do Sul, o Município de Triunfo, onde está o polo petroquímico, tem uma participação no ICMS brutal, e os Municípios dormitórios, que recebem todo o ônus de acolher os trabalhadores de Triunfo, não recebem nada. Brincava-se, inclusive, de se dizer que os Prefeitos precisavam desses Municípios sede dos polos e depois não sabiam o que fazer com o dinheiro e começavam a comprar automóvel e o diabo a quatro. Ou não é assim?

Em relação à proposta que nós tínhamos elaborado importa vocês decidirem sobre dois critérios, um ou outro. O caráter hoje é devolutivo, ou seja, você devolve ao Município sede, porque a contribuição vem dele, do espaço territorial dele. A proposta que se fez levava em conta as necessidades fiscais, ou seja, teria que haver a participação de todos naquele ônus.

Lembram-se de quando houve a construção de Itaipu, do problema dos chamados Estados e Municípios alagados? A participação do chamado *“royalty”*, entre aspas, só se estabelecia para o Município da barragem e não para o Município dos alagues. Depois, estendeu-se aos Municípios dos alagues.



Com Itaipu, o conflito no Paraná foi imenso naquela época. O que havia? Havia claramente um princípio devolutivo: *“Será que nós temos que alterar esse princípio para o princípio da necessidade fiscal?”* E, vejam, normalmente esses investimentos não são investimentos do próprio Município; com a criação dos polos, talvez sejam investimentos da União.

Então, a proposta era a seguinte: voltar para as necessidades fiscais. Há um projeto que altera o critério de rateio da cota da parte municipal do imposto de operações do ICM e estabelece regras novas. Vejam o critério de participação: antes, 60% iam proporcionalmente para o valor adicionado das operações, ou seja, para o Município-sede; 20% eram de acordo com disposição de lei estadual; e outros 20% iam para o Fundo de Desenvolvimento de Pesquisa — FUNDEP. O projeto não mexe no FUNDEP, não mexe nisso.

De acordo com o novo critério, dos 60% deduz-se 50% para o valor adicionado; também se estabelece, com relação à participação do ICMS, 25% proporcionalmente à população do Estado — ou seja, é estabelecido um parâmetro da população dos Estados como um elemento para a participação do retorno do ICM em 25% —; e, em relação aos outros, mantém-se a lei estadual. Com isso, chega-se a uma fórmula que pode reduzir isso imensamente, e há que se estabelecer um critério de necessidade fiscal, e não um critério meramente devolutivo.

Também proponho aqui um período de transição para os 50%, que começa com uma redução progressiva, no prazo de 4 anos, de 26,25 percentuais, porque aí se pode estabelecer um período de ajustamento. Por que o prazo é de 4 anos? Porque aí não coincide com o problema do mandato.

Não há oneração. Vejam, esse cálculo de 4 ou 5 anos não é um cálculo teórico, é algo que é preciso levar em conta o período em que isso vai vigor, de forma tal a dividir o ônus entre dois mandatos, e não um só, senão haverá oposição. Bem, essa proposta também está contida no projeto.

A segunda diz respeito a uma lei complementar, que é a alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se do estabelecimento de um caráter excepcional em relação ao art. 35 dessa lei, que diz respeito às condições de refinanciamento da dívida contratada com a União. É um problema que hoje está avançado aqui no



Congresso. Nós havíamos estabelecido uma fórmula pela qual nós poderíamos reduzir esses pagamentos, ou seja, dilatar o pagamento, viabilizando isso aos Estados.

A outra fórmula para a qual nós tínhamos a sugestão — esta aqui é bem mais complicada — diz respeito às isenções, incentivos e benefícios fiscais concedidos com base no ICMS. O Supremo Tribunal julgou inconstitucionais — vejam que a coisa é curiosa — várias leis de benefícios fiscais, mas recentemente julgou inconstitucional uma lei do Paraná, que deve ter sido coisa sua, Deputado Haully. *(Risos.)* A maldade fazem os outros, não é? Pois bem, foi julgada inconstitucional uma lei do Paraná que concedia incentivos fiscais. Aí o Supremo resolveu modular isso. Foi voto vencido o Ministro Marco Aurélio, que foi contra a medida.

Modular significa o seguinte: a manutenção do incentivo fiscal concedido pela lei julgada inconstitucional por um período de tempo “x”. Vamos supor o seguinte, imagine isto, Dr. Paulo. Qual é o raciocínio que eu vou fazer? Quanto tempo se leva para ajuizar uma ação de inconstitucionalidade, não é, Afonso? Bom, eu publico a lei, dou os benefícios. Leva 1 ano para ajuizarem ação de inconstitucionalidade. Quanto tempo leva o Supremo para julgar ação de inconstitucionalidade? Ah, 4 anos, 5 anos, 6 anos; então, nós vamos esperar 7 anos. Como o Supremo está modalizando essa questão, ele pode conceder mais 4 anos de vigência do benefício. Então, já são 10 anos, e eu, Governador, vou negociar a concessão de um benefício fiscal inconstitucional, lembrando que isso vai desaparecer daqui a 10 anos. O empresário vai fazer o investimento e vai prefixar as vantagens de 10 anos, dizendo que depois de 10 anos vai perder essa condição. O que vai acontecer? O sujeito vai continuar fazendo a mesma coisa, só que não mais estabelecendo um período longo de tempo, mas estabelecendo a prefixação de 10 anos.

Uma decisão dessa natureza cria um problema terrível. Vão dizer: *“Não tem problema, vai levar 10 anos. Vai haver essa lei inconstitucional, mas eu vou lhe garantir pelo menos 10 anos, e você vai ter condições de fazer isso”*. Vai continuar a mesma coisa, não lhes parece?

Qual é o problema básico? A discussão maior é a concessão de benefícios. Esse projeto define claramente isenções, incentivos fiscais e benefícios fiscais, fazendo a separação conceitual. O problema está na unanimidade. Hoje, para se



conceder benefício deve haver unanimidade. Logo, não se vai conceder benefício nunca, porque basta haver um contra. É por isso que os Estados começaram a prática independentemente disso, dando origem à inconstitucionalidade. E agora, com essa decisão do Supremo, é uma inconstitucionalidade de 10 anos, que só vai vigor daqui a 10 anos. Logo, há uma forma de escapar.

O texto mantém a unanimidade, no art. 2º, § 1º, salvo no caso de incentivos fiscais que satisfaçam cumulativamente, aos seguintes requisitos:

“Art. 2º.....

§ 1º

I - localização do empreendimento incentivado em Estado, cuja média do Valor Adicionado Bruto da Indústria de Transformação per capita, nos últimos 10 (dez) anos, seja, por ocasião do ato concessivo, inferior à nacional, no mesmo período;”

Aqui não se diria unanimidade, mas cumulatividade; não é e/ou, mas é e/e.

“II - abrangência limitada à saída de produtos industrializados, efetuada pelo próprio estabelecimento fabricante;”

Assim se evita que se faça circulação interna.

“III - redução de base de cálculo nas operações interestaduais, da qual resulte carga tributária efetiva equivalente à da aplicação da alíquota de 4% (quatro por cento), desde que não superior à alíquota interestadual aplicável, em virtude de Resolução do Senado Federal;”

Ou seja, pode ser estabelecido um limite mínimo de 4%. Se o Senado tiver uma alíquota inferior, vai vigor a alíquota do Senado; se o Senado tiver uma alíquota superior, continua vigendo os 4%. Para quê? Com essa fórmula, você começa a estabelecer a regra do destino. Os senhores sabem como funciona o problema do crédito do ICMS. O Estado recebe o ICMS, o sujeito se credita no ICMS; lá adiante, na operação estadual sucessiva, o crédito recolhido anteriormente é abatido do imposto devido na operação subsequente para evitar cumulatividade. Ora, se na origem é 4%, recolhe-se 4%. Quando for uma operação interna de 17%, àquele que



adquirir internamente o Estado só dará um crédito de 4%. Ou seja, ele passa a absorver o diferencial de 17% para 4%. E você tem uma forma pela qual desafoga a tributação da poupança consumida no Estado destino em favor do Estado de origem.

Terceiro, que o prazo de fruição não seja superior a 8 anos. Há aqui uma fórmula para publicação no *Diário Oficial*, por meio de órgão de que trata o ato concessivo de cada membro incentivado, para mostrar a existência, ou seja, para criar transparência.

Com isso, você tem condições de estabelecer um meio caminho entre a não unanimidade, a unanimidade para tudo, salvo quando houver a necessidade de incentivar a equalização nacional. Por quê? Porque o Estado que passa a fazer isso depende de ter uma renda, um valor adicionado bruto da indústria de transformação, que diz respeito ao assunto, *per capita*, inferior à média nacional dos últimos 10 anos. Pronto, este precisa ter um incentivo. Parece-me razoável.

Agora, independe da autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária — CONFAZ o parcelamento de débitos por prazo igual ou superior a 60 dias, mas, ao se estabelecer também o problema da ineficácia da lei e da nulidade do ato concessivo, que tenha ferido as regras da própria lei, que é o que acontece hoje, genericamente, aí se estabelece, como regra especial, que o contribuinte beneficiário é condenado ao pagamento de impostos não pagos e acréscimos legais. Ou seja, o sujeito vai lá e sabe que terá de pagar para trás, por força da lei complementar.

A entidade federativa responsável pela concessão fica nos impedimentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal pelo prazo de 4 anos, e para os agentes públicos responsáveis pela concessão há penas previstas no artigo “x”. Ou seja, onera-se também aquele que concede.

Vejam: hoje nós temos uma situação curiosa no País, que é o apoderamento de agência sem responsabilidade. O que eu quero dizer com isso? Você inventa um determinado tipo de obrigação, paralisa um investimento de alto interesse durante um período de 10 anos, mas ninguém responde por isso e à frente se decide que o impedimento era ilegal.



Os senhores já pensaram que o Ministério Público é irresponsável de forma absoluta por todos os atos que comete, todos os anúncios de crime? Qual é a responsabilidade pessoal que tem o agente do Ministério Público que denuncia equivocadamente ou anuncia que vai denunciar, mas depois não o faz ou é julgado improcedente de forma absoluta, ou o Tribunal não recebe a denúncia? Fica tudo por isso mesmo? Ou quem vai responder é a União ou o Estado Federado, conforme for a origem? Ninguém responde.

Lembrem-se de que hoje está se tentando responsabilizar inclusive os advogados das empresas que dão parecer jurídico sobre questões...ou não é assim? Ou seja, nós temos hoje uma série infinita de agências no País, que foram apoderadas para determinadas situações, não há definição em lei das suas condições de exercício, e fica absolutamente discricionário o critério de utilização disso.

Vejam, por exemplo, a questão ambiental: paralisa-se por um tempo absoluto determinada situação e ninguém responde por isso. Ou não é assim? Se a pessoa perguntar: o Parlamento tem coragem de discutir a responsabilidade dessas agências ou não? Para se discutir a responsabilidade das agências, lembrem-se bem, não pode ser um projeto individual, de uma ação de A, de B ou de C. Tem de ser uma decisão partidária, porque aí você evita a retaliação individualizada. Concordam? Ou vocês acham que não haveria retaliação? Vai haver retaliação!

Bem, o projeto tem uma série de sugestões, de regras, mas não compete a mim falar sobre isso. Eu já estou tomando tempo demais dos senhores. A terceira é uma modificação ou, pelo menos, uma alteração dos critérios de partilha ou de rateio do Fundo de Participação dos Estados, por meio exatamente do critério da não devolução, mas, sim, da necessidade fiscal.

Vejam, volto a repetir: ou nós temos um critério paramétrico — o Dr. Haully conhece bem isso —, que se funda na distribuição com base em variáveis macroeconômicas, como, por exemplo, a população do Estado, o PIB *per capita*, a área territorial, os indicadores de pobreza, etc., ou temos um critério de equalização, que consiste em proceder a uma distribuição que logre igualar ou aproximar tanto quanto possível as receitas *per capita* das entidades federativas beneficiárias.



Os senhores precisam decidir sobre isso, porque os critérios paramétricos são confusos. Mas não há condições de se fazer um critério de equalização de imediato. Então, o projeto que se estabeleceu mantém um critério paramétrico mais ajustável, para lá adiante chegar a um critério de equalização, ou seja, estabelece uma transição de um critério paramétrico para um critério de equalização.

Essa é a natureza do projeto, considerando principalmente o fato de que o Supremo Tribunal, em 2010, julgou inconstitucionais os critérios fixos estabelecidos na distribuição do Fundo. Os critérios físicos foram julgados inconstitucionais por provocação de alguns Estados federados. Temos que resolver esse assunto!

E lembrem-se bem: diz-se, com razão, que nós temos uma judicialização da política e, mais, o crescimento de funções executivas nos órgãos judiciários. Eles estão gostando disso. Está havendo um gosto para isso.

Agora, porque é assim? Porque os senhores estão deixando os espaços vazios, e em política não existe espaço vazio. Um espaço vazio alguém vai ocupar. E, como o Parlamento não está ocupando esses espaços, o que se passa? Outro acaba ocupando o espaço. Os juízes estão gostando de ocupar esse espaço. Isso eu afirmo com certeza aos senhores. Ou o Afonso não sabe disso? Ou o Jarbas não sabe disso?

Agora, nós não precisamos dizer a eles que não podem ocupar o espaço. O que nós temos que fazer é garantir que não exista espaço a ser ocupado, porque os senhores já terão ocupado o espaço. Isso significa o quê? Que há necessidade, meu caro Presidente, de fazer uma pauta do Parlamento, estabelecer uma pauta do Parlamento. Quais são os temas que precisam ser enfrentados de imediato pelo Parlamento? As Lideranças partidárias e os partidos devem fixar essa pauta, senão a pauta vai ser definida pela individualidade de um Parlamentar que apresentou seu projeto. Ou não é assim? É assim!

Aí, o que acontece? Como não há pauta, o espaço está vazio, e ocupam o espaço — pior, ocupam com aplausos da mídia, o que estimula a ocupação de mais espaço. E não é só isso! Ocupam o espaço e depois não saem mais de lá. “*Esse espaço é meu.*” Eu estou sendo um pouco radical nisso, mas é uma questão pedagógica, digamos assim. Os senhores sabem muito mais do que eu sobre esse tema.



Por último, também houve um projeto aqui que foi estabelecido por nós, na época, sobre um Cadastro Único Nacional. Hoje, você tem cadastro para todos os gostos e para todas as portas. Estabelece-se, digamos, a unificação nacional do cadastro. Usa-se, por exemplo, o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica — CNPJ como cadastro nacional global, porque assim se tem muito mais facilidade de acesso, de fiscalização e de conhecimento. A transparência se cumpre.

Por que é difícil trabalhar com reformas no serviço público? Vocês já imaginaram a miríade de leis, portarias e o diabo a quatro sobre os diversos serviços públicos? Os senhores acham que isso é um hábito ou é uma necessidade, por não se saber o que está acontecendo?

Eu me lembro — o Deputado Fogaça era o Relator na Constituinte — de que havia um projeto de emenda para colocar nas Disposições Transitórias da Constituição... O Dr. Ulysses dizia que as Disposições Transitórias da Constituição eram a lata de lixo: tudo o que não interessava era empurrado para lá. Lembram-se disso? E havia um “lixo” interessantíssimo: *“Revoga-se o Decreto X”*. Razões: *“Temos que revogar esse decreto”*. Mas não diziam o que era. Ninguém olhou. Era o decreto da Dona Santinha, mulher do Presidente Dutra, que havia proibido o jogo no Brasil. E ninguém estava se dando conta disso. *“Revoga-se o Decreto nº tal, de tal data”* — ponto. Aí diz um colega nosso: *“Olha, essa emenda vale um mundo!”*. E eu perguntei: *“Mas o que é isso?”*. *“Isso aí é o decreto que proibiu o jogo no Brasil.”* Nós estávamos permitindo o jogo no Brasil e ninguém sabia que estavam discutindo esse assunto.

Sr. Presidente, peço desculpas a V.Exa. e aos colegas, porque invadi demais meu limite de tempo. Eu queria tomar a liberdade de oferecer à Presidência o relatório dessa reforma do pacto federativo feita no Senado e que tem essas contribuições. Por último, a contribuição fundamental é lembrar que é muito complicado você estabelecer uma coisa só e, segundo, ter uma decisão sobre se nós vamos caminhar para uma equalização fiscal no País ou se vamos manter o critério devolutivo. Se mantivermos o critério devolutivo, aqueles que são — aspas — “ricos” na relação nacional vão continuar mais ricos, e os pobres vão continuar mais pobres. E os problemas não vão ser resolvidos.



É necessário rever essa situação. E o Sul e o Sudeste deverão abrir ou reconhecer, na sua mudança do futuro para o País, que o modelo da tributação das poupanças consumistas nas outras regiões do País não suporta mais e empurra todos para essa ilegalidade.

Por isso, encerrando, eu diria que a necessidade destrói a proibição. O exemplo clássico é a guerra fiscal. Os Governadores foram para os benefícios não aprovados pelo CONFAZ, por quê? Porque tinham necessidade de assim fazê-lo. Logo, dane-se a proibição! Ou seja, há algo que tem que compreender que o mundo se conduz da forma pela qual tem que ser conduzido. E não adianta achar que teoricamente, através de uma decisão acadêmica, de uma discussão acadêmica entre o Prof. Paulo Timm, o Prof. Leonardo e eu, vamos definir o que o mundo vai fazer. Não é assim. E os senhores têm a responsabilidade disso. Ou seja, retomem os seus espaços legislativos antes que outros o façam.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Agradeço ao nosso expositor, nosso ex-Ministro Nelson Jobim. Isso engrandece, e muito, os trabalhos desta Comissão, Ministro, porque sabemos da sua vasta experiência não só no Poder Judiciário, como também no Poder Executivo. E estava eu no Senado Federal naquele momento em que V.Exa. presidiu a Comissão que trata da reforma do pacto federativo, que fica aqui à disposição de todos os membros desta Comissão e dos nossos colegas da Câmara dos Deputados.

Dando sequência aos nossos trabalhos, nós vamos passar a palavra aos demais palestrantes da Mesa. Face ao horário — são 11 horas, e temos início de sessão deliberativa agora pela manhã na Câmara dos Deputados —, vou pedir aos senhores que encurtemos um pouco o tempo, a fim de que os nossos Parlamentares tenham a oportunidade também de indagá-los e de tirar as suas dúvidas.

Primeiramente, vou passar a palavra ao Sr. Leonardo Rodrigues Albernaz, Secretário de Macroavaliação Governamental do TCU.

O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ - Muito obrigado. Bom dia a todos! Gostaria de cumprimentar V.Exas., Deputado Sergio Souza, Deputado André Moura, Ministro Nelson Jobim, assim com o Sr. Paulo Timm, meu companheiro de



Mesa. Também cumprimento as senhoras e os senhores presentes a esta audiência.

Essas discussões, como bem pontuou o Ministro Nelson Jobim, têm-se dado muito em torno da distribuição de recursos, ou seja, a questão da divisão do bolo fiscal federativo. É inegável que essa talvez seja a questão mais importante, mas ela tem sido bem abordada, de forma que a contribuição do TCU neste caso vai ser trazer outra discussão que nós entendemos seja complementar a esta, uma discussão que diga respeito à questão da atuação federal para o rompimento dos mecanismos de reprodução das desigualdades regionais.

Vamos trazer uma discussão que deve ir além das desigualdades já existentes, mas tentando olhar para as causas estruturantes, para os vetores de desenvolvimento que não estão presentes, o que, portanto, perpetua a desigualdade regional, inclusive por meio da ação federal, que aumenta a desigualdade. Cabe discutirmos também a questão da governança federativa, ou seja, de que forma temos algumas competências comuns estabelecidas aos três entes e o fato de não termos mecanismos eventualmente adequados, para que, com mais recursos, esses entes possam alcançar o melhor resultado possível.

Isso quer dizer que, segundo essa visão, além da distribuição de recursos ou da equalização de recursos, como pontuou o Ministro, nós precisamos pensar em algumas outras questões para garantir que esses recursos sejam mais bem aplicados e produzam os resultados esperados.

Eu trouxe uma apresentação aqui com algumas telas e vou passar rapidamente por elas. Vou direto aqui nessa tela.

(Segue-se exibição de imagens.)

Nós sabemos que a Constituição estabeleceu, em seu art. 23, uma série de competências comuns para as três esferas, e todas essas competências comuns se referem a direitos fundamentais, sociais do cidadão brasileiro. Se houve uma sabedoria do Constituinte ao estabelecer isso, dando a qualquer cidadão a expectativa legítima de cobrar de seu governo o atendimento dessas políticas públicas, isso também trouxe alguns desafios. Não basta que as políticas sejam estabelecidas como competência de todos, se eu não disser qual é a competência de cada um, de que forma eles vão interagir, se eu vou ter recurso compatível com a



demanda que estou dando a cada um desses entes e se eu vou ter formas de interação entre eles.

E a legislação posterior deveria ter cuidado disso. Em alguma medida, cuidou em alguns setores, mas hoje sabemos que temos alguns problemas associados a essa questão mais ampla da repartição fiscal, ou seja, uma distribuição de recursos que, depois da Constituição, passou a se concentrar muito na União, em prejuízo sobretudo dos Estados. Várias diferenças regionais tendem a se perpetuar, dadas as políticas federais em curso e os problemas de coordenação entre as três esferas.

Este mapa mostra uma diferença clássica para ilustrar a desigualdade regional. Eu vou me ater só a ele, porque ele mostra exatamente que, claro, nós temos duas macrorregiões numa situação muito inferior às demais em termos de participação no PIB do Brasil. O Nordeste, especialmente, tem quase 28% da população brasileira e menos de 13,5% do PIB, ou seja, uma participação no PIB que é metade da participação da população.

Qualquer que seja o indicador utilizado, essa diferença aparece. Pode ser o IDH, pode ser índice de analfabetismo, pode ser serviço de saúde, pode ser disponibilidade de infraestrutura, ou seja, nós não temos presentes nessas regiões fatores produtivos que signifiquem, ao mesmo tempo, qualidade do serviço e condições de desenvolvimento para essas regiões.

Em alguns casos, como é o caso da educação básica, nós enxergamos não só a qualidade do serviço, como o problema da perpetuação das desigualdades. Este gráfico, por exemplo, produzido pelo próprio Ministério da Educação, ele nos mostra, nas cores laranja e vermelho, as regiões do Brasil nas quais o IDEB, medido para os últimos anos do ensino fundamental, é pior. O amarelo é onde você tem o nível médio, e o azul e verde é onde você tem o nível superior. O que este gráfico mostra é que não só a população do Norte e Nordeste recebe hoje uma educação de pior qualidade, como essas Regiões não estão formando capital humano. Isso vale para a educação básica, para o ensino médio, inclusive, e vale para o ensino superior. Todas as estatísticas que temos mostram isso. E você não está gerando capital humano nessas Regiões que possa promover o desenvolvimento.

Então, essa desigualdade de hoje é especialmente perversa não só porque afeta quem está vivendo lá hoje, mas porque afeta o futuro da região. E isso vale



para outros indicadores. Se olharmos, por exemplo, para ciência e tecnologia, verificamos que só 4% das patentes aprovadas no Brasil nos últimos 5 anos foram aprovadas nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste; e 96% foram aprovadas nas Regiões Sul e Sudeste. E a experiência internacional mostra que educação, inovação e disponibilidade de infraestrutura são possivelmente os principais vetores de desenvolvimento territorial. Se esses vetores não estão presentes, podemos jogar quantos incentivos fiscais quisermos, quantos fundos constitucionais quisermos, porque, por mais que isso tenha algum efeito paliativo, não atua sobre as causas estruturantes da desigualdade. Esses mecanismos, em vez de concorrer para diminuir, aumentam a desigualdade. São especialmente graves.

Esse é um problema e é um problema não só de distribuir melhor o recurso. É um problema de atuar sobre as políticas federais que estão em curso — educação, saúde, infraestrutura, ciência e tecnologia — e fazer com que essas políticas incorporem a questão da dinâmica territorial de cada região, para que não só o dinheiro que vai para os Estados e Municípios cuide de seu desenvolvimento, mas o dinheiro federal também cuide dessa visão de desenvolvimento de uma forma mais integrada, o que é algo que se perdeu há muito tempo. É algo que não se discute há muito tempo.

Além desse ponto, para avançar, para ganharmos tempo, outra questão que eu queria mencionar para os senhores é a questão da governança federativa. Nós sabemos que as políticas públicas foram descentralizadas na Constituição de 1988, mas alguns problemas nasceram ali. Um problema básico de articulação é intergovernamental, ou seja, a necessidade disso não foi tratada na legislação seguinte. Então, cada ente passou a atuar de uma maneira mais autárquica do que compartilhada. A questão da heterogeneidade da Federação não foi considerada. Não basta eu dizer, por exemplo, que todo Município tem que cuidar da saúde. Uma coisa é o que os Municípios de São Paulo, de Porto Alegre, de Curitiba vão fazer. Outra coisa é o que o Município de Guanambi, na Bahia, vai poder fazer com a saúde.

Ao colocar as competências comuns como competência de todos, eu não posso desconsiderar que os Municípios são muito diferentes entre si, em termos de



necessidades, de padrões socioeconômicos, de capacidade institucional instalada e de capacidade governamental para resolver os problemas.

E o terceiro ponto é a compatibilização entre as necessidades e os recursos, ou seja, eu atribuo as competências, mas preciso atribuir recursos na proporção exata para que isso possa ser atendido por cada Município. Isso leva a esses problemas que eu já mencionei de atuação compartimentalizada, um federalismo que é cada vez mais competitivo e menos cooperativo e uma visão fragmentada das políticas públicas, pela qual se perde a visão do todo. Qualquer projeto de desenvolvimento do País é substituído por visões específicas ligadas a territórios também específicos.

Em termos de desafio hoje, podemos pontuar pelo menos três grandes desafios que estão além ou que são complementares à questão da redistribuição fiscal, ou seja, da rediscussão da equalização fiscal. O primeiro é: como nós fazemos para, considerando as diferenças entre as regiões e as competências comuns, assegurar que o cidadão brasileiro, em qualquer lugar em que viva, receba o mesmo direito do cidadão que vive na região mais rica? Como fazer para que o cidadão que vive na região menos desenvolvida tenha o mesmo direito do cidadão que mora na região mais rica? Esse é um problema.

O segundo problema é: se vamos descentralizar recursos — e este parece ser um caminho inevitável —, é preciso que a burocracia estatal, a administração pública dos entes subnacionais, sobretudo dos menos desenvolvidos, seja reforçada. As experiências nacional e internacional demonstram que jogar o dinheiro sozinho não responde pela solução dos problemas. O dinheiro precisa ir, mas a capacidade de utilizá-lo precisa ir também.

É preciso pensar na repactuação federativa, nas formas que podemos ter para qualificar essa burocracia estatal nos Estados e nos Municípios. Se questionamos eventualmente a qualidade dos servidores ou dos órgãos ou da governança em nível federal, precisamos saber que isso é mais difícil ou ainda menos desenvolvido em nível dos Estados e em nível dos Municípios. Essa preocupação precisa estar presente para fazermos essa descentralização.

E o terceiro ponto é o desenvolvimento de mecanismos de coordenação das políticas públicas. Por que isso? Porque, mesmo que eu descentralize recursos,



algumas políticas públicas necessariamente vão ter que ser tocadas pelos três entes. É o caso evidente das competências comuns — educação, saúde, proteção ao meio ambiente, moradia, combate à pobreza, assistência social —, ou seja, os três entes vão ter que atuar necessariamente de forma coordenada. Embora isso seja um desafio em todos os países do mundo, no caso do Brasil, isso é um desafio ainda maior, porque aqui existe a peculiaridade de termos três entes federados, três níveis de Governo para coordenar. Isso traz um fortalecimento dos Municípios, mas traz um desafio de coordenação.

Por último, do ponto de vista do controle, três preocupações emergem. Estou falando especificamente da visão do Tribunal de Contas da União, para encerrar esta breve fala. A primeira preocupação é a seguinte: quanto mais descentralizamos recursos, maior a dificuldade de se ter transparência e *accountability*. Isso não quer dizer que não se deva descentralizar, mas a ideia é: quando você descentraliza, você deve criar mecanismos paralelos para assegurar transparência e *accountability* lá na ponta, mecanismos que usem o recurso de governo eletrônico, de controle social, para que se possa mandar o recurso e ter controle da sociedade sobre isso.

O segundo ponto que nos preocupa é a capacidade de gestão e controle dos entes da Federação, que está ligada àquele outro ponto de qualificação estatal. Quando eu mandar o recurso para o Município, em sistemas de gestão e controle, o Município deve ter condições de utilizar bem o recurso, para evitar desvios dos recursos e, ao mesmo tempo, garantir que os objetivos sejam alcançados, porque, senão, o dinheiro pode ir sem que os resultados sejam alcançados. Então, eu preciso pensar em mandar o dinheiro, mas estruturando sistemas de controle interno que respondam por isso de uma forma adequada.

A terceira e última preocupação, na verdade, é uma preocupação que existe hoje: como nós fazemos a fiscalização de políticas públicas que sejam de caráter intergovernamental? Quando o Tribunal de Contas da União vai fazer uma auditoria, por exemplo, sobre educação, se ele quer fazer uma avaliação sobre educação, ele esbarra em um problema, porque o mandato dele é restrito ao recurso federal. E aí é complicado, porque, na verdade, a política de educação depende da atuação do Estado e depende da atuação do Município. Então, ao mesmo tempo em que é preciso melhorar a governança dos entes federados no nível de Governo para



executar melhores políticas, o controle precisa encontrar formas de governança para fazer essa fiscalização de forma integrada, para garantir respostas sistêmicas e não simplesmente recortes.

O Tribunal tem tentado alguns esforços nesse sentido. No ano passado, houve uma auditoria grande sobre o ensino médio, que foi feita com a cooperação dos Tribunais de Contas dos Estados. Esse é possivelmente um dos caminhos, mas certamente não tem a resposta para tudo.

Então, esses são problemas que enxergamos. Além da distribuição de recursos, é preciso saber como cuidaremos do Governo Federal para que ele promova o rompimento dos mecanismos de reprodução de desigualdade e como ele pode reforçar a governança dos órgãos gestores, dos Governos e dos órgãos de controle em todos os níveis da Federação.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Obrigado, Dr. Leonardo. Começamos a perceber que vêm várias perguntas à nossa mente, quando escutamos falas como essa.

Nós estamos aqui, Dr. Jobim, na Câmara dos Deputados, votamos ontem a questão da terceirização; nós votamos ontem também na CCJ a redução do número de Ministérios para abrir a Comissão Especial, para debater esse tema.

Nós estamos falando de aumento de impostos, de diminuição de despesas e de otimização dos recursos. Uma audiência como esta é, de fato, muito produtiva para nós.

Agora eu passo a palavra ao Dr. Paulo Timm, Superintendente-Geral do IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

O SR. PAULO TIMM - Muito bom dia a todos e a todas. É uma satisfação para nós participarmos dessa atividade. Gostaria de agradecer o convite formulado pela Presidência da Mesa, através do Deputado Danilo Forte, indicação do Deputado Hildo Rocha, que sugeriu a nossa participação aqui.

O IBAM é uma instituição que tem uma trajetória muito longa, construída em favor da descentralização, em favor do fortalecimento dos entes governamentais, sempre defendendo justamente o desenvolvimento institucional desses entes.



Gostaria de registrar a importância e oportunidade desse encontro. A discussão do pacto federativo tem implicações muito grandes sobre uma série de agendas em discussão hoje no Congresso Nacional. Quando discutirmos a formação do Estado, a distribuição de encargos aos entes federados, nós também certamente estaremos discutindo a forma de financiamento, a forma de garantir a execução de cada uma dessas atividades. Estaremos discutindo, sim, a questão partidária, a questão da reforma política, porque a formação dos quadros das entidades que atuam nessa área é fundamental também nesse aspecto.

Mais do que isso, nós estamos caminhando para quase 27 anos de Constituinte. Há necessidade evidente de uma revisão; há necessidade de uma discussão forte sobre esse tema, porque, assim como já foi comentado na mesa, muitas coisas mudaram ao longo desse processo. Nessas mais de duas décadas, muitas coisas foram sendo transformadas — algumas para melhor, outras para pior. E aqui eu trago um pouco mais sobre a lógica e a visão dos Municípios. Há claramente um aumento significativo da parte dos encargos, das atribuições que os Municípios vêm executando. Isso é claro, inclusive, pela própria pressão popular.

O Município, por ser o ente mais próximo do cidadão, é cada vez mais pressionado a dar soluções para uma série de políticas e ações, quando não necessariamente essas políticas são de sua responsabilidade. Nós sabemos que a agenda pública municipal cresceu enormemente, e isso é claro porque, cada vez mais, novos temas, novas questões estão sendo incorporadas ao dia a dia do Município.

E aqui nos atrevemos até a dizer, Ministro Nelson Jobim, que os Municípios hoje participam ativamente de quase todas as políticas públicas que são desenvolvidas no País. De alguma forma, existe essa participação, ou mais, ou menos, mas existe um forte nível de cobrança.

Além disso, as transferências, muitas vezes ações que são de responsabilidades de outros entes, estão também sendo assumidas pelo Município. Isso é claro no que se refere à saúde, à educação. Muitas vezes, responsabilidades que são de outras esferas estaduais ou da própria União, que estão mais uma vez sob a necessidade de dar respostas ao cidadão, de alguma forma precisam ser atacadas ou respondidas pelos próprios Municípios.



O que, na verdade, continua sendo um problema que desde a Constituinte é motivo de debate e de discussão em todos os fóruns em que se discute a organização que deve ser dada ao pacto federativo é a necessidade clara de uma definição do art. 23 da Constituição Federal. Ou seja, nós precisamos definir claramente quais são as responsabilidades de cada um dos entes nessas atividades ditas comuns.

Isso, na verdade, evoluiu muito, porque, se pensarmos lá atrás, na Constituinte, ações de meio ambiente para o Município praticamente não eram pensadas por ninguém, e hoje é extremamente forte que os Municípios desenvolvam uma série de ações nessa área, além de outras, como programas de construção de moradias e tudo o mais, em que há a necessidade clara de definirmos quem é o responsável por elas.

O quadro também, ao longo desse período, tornou-se cada vez mais complexo e mais exigente. Ou seja, hoje, cada vez mais, existem mecanismos de participação social maior. A população participa, ou exige uma participação cada vez maior, no dia a dia da gestão pública.

A questão dessas legislações omissas ou, às vezes, com um conteúdo de difícil aplicação, tem sido uma dificuldade muito grande para a gestão do dia a dia do Município, mas existem fatos novos, existem questões novas que estão sendo incorporadas nessa agenda e que de alguma forma vêm interferindo na questão do próprio pacto federativo.

O Ministro, na sua fala inicial, foi muito claro em relação à forma da construção da Federação brasileira, que, na verdade, foi construída de cima para baixo, foi construída nesse formato, e também, acho que não temos como negar isso, para um País de dimensões continentais como o Brasil, um País que realmente abraçou a questão da democracia e que assim caminha, acho que não há nenhuma outra forma de organização que não seja a federativa. E isso tem sido um desafio.

O problema é que a Federação brasileira, nessa divisão entre os vários entes, sofre constantemente com aquilo que o Prof. Diogo Lordelo há muitos anos já havia levantado e colocado como grande dificuldade, a síndrome da simetria. Nós temos, no Brasil, essa questão básica de reproduzir, em todos os níveis de Governo, formas de administração, encargos, responsabilidades, da mesma forma, não considerando



que, na verdade, nós temos diferenças muito grandes, no País, em relação à organização dos Municípios, à sua capacidade instalada, à sua capacidade institucional de dar respostas às demandas. Nós temos diferenças enormes em relação à questão econômica, à formação econômica de cada um desses Municípios, e nós tratamos tudo de forma igual, exigindo que as ações de cada ente federado, quer seja Estado, quer seja Município, se deem da mesma forma.

Outro ponto, antes de chegar a algumas proposições, é que nós também temos identificado que novas formas de atuação têm se mostrado como um caminho para melhorar essa articulação entre os entes de Governo. E aqui nós temos verificado — e há um avanço significativo nessa direção — a criação dos consórcios. Existe uma lei recente, em relação aos consórcios, que tem procurado dar respostas a formas de organização entre os Municípios, e outras formas também, como pactos ou atividades entre Estados e Municípios, como instrumentos de melhorar o nível de relacionamento e de, justamente, suprir determinadas falhas que existem na execução de determinados programas.

Então, os consórcios, apesar de terem também avançado em alguns aspectos, ainda apresentam uma série de dificuldades para a sua implementação, porque eles, em geral, são setoriais, atendem a determinadas demandas, e, muitas vezes, não atendem a uma questão básica que está, muitas vezes, colocada para os Municípios, que é a gestão, num conceito mais amplo.

Diante desse quadro, na verdade, o que nós verificamos — eu acho que a Comissão tem ouvido uma série de sugestões nesse sentido, e eu não pretendo repetir nada nessa direção — é que seria necessário pensarmos em definir claramente quem faz o que no pacto federativo, criando meios e condições para que possa haver uma gestão interfederativa. Nós precisamos desenvolver esses mecanismos, esses meios, para que, uma vez definidas as competências, tenhamos também fóruns, instrumentos capazes de fazer com que os Municípios tenham condições de diálogo para enfrentar situações próprias e a relação do Estado com o Município seja uma relação positiva, uma relação de colaboração para o enfrentamento de uma série de problemas.

Tudo isso também está relacionado com as obrigações, com as ações que são desenvolvidas no financiamento dessas ações. Considerando que nós temos



Municípios com baixa capacidade de arrecadação, baixa atividade econômica, e uma estrutura tributária que muitas vezes não favorece a arrecadação municipal, até pelo custo, pela forma com que ela é estabelecida, temos que sempre pensar em mecanismos que possam funcionar como um instrumentos de distribuição desses recursos. O FPM, de certa forma, é um instrumento forte nessa direção, mas, até pela fala anterior do próprio Ministro, nós temos sentido que, de alguma forma, por questões de política econômica maior, há uma interferência grande nessa questão.

Mas eu queria pensar aqui — e talvez essa seja uma proposta a ser pensada, estudada e melhor detalhada —, considerando que nós temos um País que tem diferenças enormes na forma de organização dos Municípios, na sua capacidade institucional, no fato de se pensarem soluções sempre iguais para tudo isso. Por que não pensarmos num estudo que pudesse criar uma tipologia de Municípios? Eu sei que é um conceito de difícil aplicação, porque hoje nós, muitas vezes, seguimos nossas... O FPM, em especial, a base toda de transferência, hoje, de recursos, dá-se muito em função da população. Existem outros critérios, sim, mas o critério maior tem sido a população. Então nós, aqui, deveríamos avançar no sentido de trabalhar indicadores que realmente pudessem identificar as diferenças entre os tipos de Municípios e criar uma tipologia, fazendo com que os Municípios tivessem, dependendo das suas características, um número maior ou menor de encargos.

Esta é uma questão que já foi pensada e sugerida, mas de difícil aplicação imediata. Eu acho que avançamos muito porque hoje existe uma série de indicadores que estão sendo trabalhados. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE realiza a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, que apresenta dados municipais. Talvez não seja uma pesquisa completa, mas acho que é um instrumento forte. Há também uma série de indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano — IDH. O fato é que as instituições vêm trabalhando fortemente nisso.

Portanto, nós poderíamos pensar como solução para isso em formas diferenciadas de distribuir entre os Municípios encargos e consequentemente os próprios recursos.

Nós temos exemplos disso nas áreas setoriais. O Sistema Único de Saúde — SUS, por exemplo, evidentemente ainda não resolveu os problemas na saúde: ainda



há uma série de deficiências. No entanto, o SUS é um modelo que pensa nesta diferenciação. Da mesma forma, hoje, no País, a área de assistência social caminha considerando um papel forte de articulação entre os vários entes federados e as diferenças entre os vários Municípios.

Esta é uma fórmula, acho, a ser pensada, para podermos avançar numa construção diferente da que temos hoje.

Nós já tivemos aqui uma série de sugestões e encaminhamentos. O último a falar sempre tem vantagem em relação aos outros, que, de certa forma, já fizeram uma série de proposições.

Eu deixo uma sugestão muito pontual. Sabemos das dificuldades que existem na questão tributária municipal e na definição de impostos, há existem dificuldades, mas nós temos que enfrentar outra situação. Apesar da estrutura que não é necessariamente favorável aos Municípios, nós identificamos que os Municípios têm uma dificuldade muito grande em cobrar os impostos que são de sua responsabilidade.

Por razões várias, não vamos entrar nesta discussão, mas há uma necessidade clara, premente, de fazer com que os Municípios efetivamente construam os seus cadastros, envolvam seus instrumentos de cobrança e possam efetivamente aumentar o nível de arrecadação, diminuindo, de certa forma, a sua dependência de transferências.

A legislação, de certa forma, já prevê isso, mas eu acho que esta questão precisa ser trabalhada e desenvolvida melhor. Nós temos acompanhado esta situação e sentimos que, havendo o desejo político de desenvolver ações desta natureza, investindo fortemente em tecnologia e na melhoria de instrumentos gerenciais, podemos alcançar bons resultados, tanto na cobrança de ISS, como na cobrança da dívida ativa e de outros tributos municipais.

Para concluir, eu volto a um ponto que me parece fundamental para a construção daquilo que chamamos de pacto de cooperação. Nós verificamos que muitos Estados têm programas e ações específicos, voltados para o fortalecimento da capacidade dos Governos municipais. Existe um grande esforço do Governo Federal neste sentido, mas me parece que deve ser uma atividade permanente buscar trazer os vários entes governamentais para discussões permanentes sobre o



encaminhamento dos seus problemas, sempre considerando as diferenças entre as partes.

Há ainda um longo caminho a percorrer, para que o Município seja de fato um ente da Federação, mas eu acho que o trabalho desta Comissão consiste em construirmos uma Federação forte, e uma Federação forte se faz, na verdade, com Municípios, Estados e União fortes.

Eram estas as considerações que eu queria apresentar neste momento.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Dando sequência à nossa audiência pública de hoje, passamos à fase de perguntas. Como temos mais de 10 inscritos, cada Parlamentar disporá de 3 minutos.

Antes, porém, Sr. Ministro, eu gostaria de fazer um breve comentário.

O povo é o contribuinte. Será que o contribuinte está tendo retorno das suas contribuições? Imaginando esta hipótese no cenário atual, em que vamos passar por um processo de austeridade fiscal e de aplicação de mais impostos, o que não se resume apenas ao universo do Governo Federal, do Poder Executivo, mas também ao universo dos Estados e dos Municípios, a grande solução não estaria no pacto federativo, para nos aproximarmos mais do contribuinte?

Não seria esta uma forma de fazer o contribuinte entender que aquilo que ele contribui é o retorno que ele está tendo? Será que aí não surgem situações como estas a que estamos assistindo, que chegam a ser um momento maior de corrupção no País, que o povo acaba entendendo de forma diferente, ou de forma real, em que vamos aumentar os impostos para tapar aquilo que tiraram do que já era nosso através da corrupção?

Vejam o tamanho do rombo na PETROBRAS, que hoje, por um balanço oficial, assume uma corrupção de 6 bilhões de reais. Depois, falta dinheiro para algumas...

É isso que a sociedade não entende. É por isso que a sociedade desacredita o Parlamento, a política. Eu acho que o pacto federativo é um pouco de tudo isso. Ele é, sim, a independência financeira dos entes federados e a redistribuição de obrigações. Cada vez mais, nós vemos principalmente o Governo Federal arcar com obrigações próprias dos Municípios, já que estes não têm dinheiro para cumpri-las.



Passamos, neste momento, à lista de inscritos.

Concedo a palavra ao Deputado Hildo Rocha. S.Exa. dispõe de 3 minutos, para suas considerações e perguntas aos nossos expositores.

O SR. DEPUTADO HILDO ROCHA - Sr. Presidente, colegas Parlamentares desta Comissão Especial que trata da partilha de tributos e da construção de um novo pacto federativo, todos trouxeram grandes contribuições para esta Comissão, mas eu queria fazer algumas perguntas, iniciando pelo Ministro Nelson Jobim.

O Ministro Nelson Jobim trouxe grandes contribuições para esta Comissão. Com a sua experiência, conhecimento e talento, mostrou que realmente precisamos construir um novo pacto federativo. O senhor foi dos poucos brasileiros que ocupou os Três Poderes e participou da elaboração da Constituinte.

Existem histórias fantásticas sobre a sua colaboração para a nossa Constituição, uma colaboração muito boa, que representa muitos avanços. Naquela época, ela foi considerada Constituição Cidadã. Eu lembro que o então Presidente José Sarney dizia que o Brasil se tornaria ingovernável com esta Constituição.

O que vemos hoje, Ministro Jobim, é que o Sistema Único de Saúde é o grande gargalo dos Municípios e dos Estados, não da União. Nós universalizamos a assistência pública, mas não há recursos suficientes para atender a todos, embora tenhamos planos de saúde e desenvolvamos outras atividades, além das opções que foram criadas ao longo dos anos.

Na época em que foi elaborada a Constituição, o senhor deve se recordar, pensou-se em ofertar para todos, mas devia haver uma solução para isso. Eu queria que o senhor nos apresentasse, se possível, a solução para resolvermos este problema.

Outro ponto sobre o qual o senhor falou muito bem diz respeito à guerra fiscal. Eu também acho que nós temos que acabar com a guerra fiscal.

Eu sou do Maranhão, do Nordeste brasileiro, onde não temos as estruturas que têm os Estados do Sul e do Sudeste. O que devemos fazer para, sem a guerra fiscal e sem a renúncia fiscal, atrair investimentos por meio da indústria e da agropecuária?

Estas são as duas perguntas que eu faço ao senhor.



Ao Sr. Leonardo Albernaz lembro que os Municípios têm dificuldades em arrecadar, mas por questões políticas, não por questões técnicas. A política é que leva à falta de condições técnicas. Não me refiro ao Tribunal de Contas da União, mas aos Tribunais de Contas dos Estados, que não costumam auditar receitas, coisa que é muito mais difícil. A despesa é mais fácil, porque há contabilidade.

Qual seria a sugestão do senhor para obrigarmos os Tribunais de Contas dos Estados a fiscalizar as receitas? Aí, sim, nós teríamos os Municípios arrecadando, ainda que seja pouco, o que daria consciência tributária ao cidadão brasileiro.

Ao Sr. Paulo Timm eu faço o seguinte questionamento. O senhor disse que a sociedade exige muito dos Municípios, dos Estados e da União. Mas o que precisamos fazer para, com custos pequenos, oferecer serviços de qualidade ao cidadão?

São estas as perguntas que eu faço aos três palestrantes, a quem parablenizo nesta oportunidade.

O SR. DEPUTADO DELEY - Sr. Presidente, a título de orientação, há quantos inscritos?

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Há 12 inscritos.

Concedo a palavra ao Relator, o Deputado Andre Moura, para suas indagações aos palestrantes. Em seguida, terão a palavra os demais Parlamentares.

O SR. DEPUTADO ANDRE MOURA - Agradeço a V.Exa., Sr. Presidente Sergio Souza.

Cumprimento o Ministro Nelson Jobim, o Sr. Paulo Timm e o Sr. Leonardo Rodrigues.

Sr. Presidente, eu estou aqui mais para aprender com estas brilhantes explanações do Ministro Nelson Jobim, do Sr. Paulo Timm e do Sr. Leonardo Rodrigues, que logicamente enriquecem o relatório que iremos apresentar. Parabéns aos três!

Naturalmente, nós vamos discutir estes temas nesta Comissão. As explanações e as perguntas dos Parlamentares vão contribuir muito para o nosso relatório. Nós concordamos plenamente com muito do que foi dito aqui.

Como disse o Ministro Nelson Jobim, o Governo Federal não tem uma política de desenvolvimento regional, o que faz com que Governadores do Norte e do



Nordeste deflagrassem uma verdadeira guerra fiscal, que verdadeiramente penaliza todo o sistema, tendo em vista a necessidade do regime de transição.

Usando um termo do Ministro Nelson Jobim, este tempo histórico do País é necessário para que esta regra de transição seja colocada em prática.

Há critérios a ser estabelecidos e competências comuns a ser definidas. Nós sabemos que hoje os Estados e, principalmente, os Municípios são os grandes penalizados nesta distribuição perversa, da Constituição de 1988 para cá, especialmente com as atribuições dadas a Estados e Municípios, mas não na mesma proporção de recursos, para que eles consigam prestar serviços de boa qualidade à população.

A nossa preocupação, logicamente, é não tomarmos nenhuma posição que penalize a União neste momento de crise que o País atravessa. Mas é da União que se tem que retirar recursos para salvar Estados e Municípios, mas com responsabilidade. Além de recursos, nós temos, obviamente, obrigações.

Gostaria de parabenizar os palestrantes e dizer, Sr. Presidente, que foi entregue pelo Ministro um trabalho feito à época no Senado. Espelhando-me no trabalho feito no Senado, eu, como Relator da matéria, proponho a criação de uma comissão de especialistas aqui para nos ajudar. O material que foi entregue, não tenho dúvida, vai nos servir de base. Muito do que vamos discutir já está neste material entregue oficialmente pelo senhor. Nós já estamos estudando o material desde o início, quando fomos designados Relator pelo Deputado Danilo Forte para relatar uma matéria tão importante como esta.

O trabalho já está servindo de base para a nossa relatoria. Nós já estamos nos debruçando naquilo que foi apresentado pela comissão de especialistas do Senado, Sr. Presidente Sergio Souza. Nós já estamos trabalhando exatamente no que foi entregue aqui e que muito tem servido para enriquecer o nosso relatório. Com uma comissão de especialistas, obviamente, vamos ter condições de debater outros temas.

Sem sombra de dúvida, eu quero parabenizar o Senado pelo trabalho que foi feito pelo Ministro Nelson Jobim e por todos que compuseram aquela Comissão, que muito tem contribuído, como eu disse, para enriquecer o nosso relatório.



Sr. Presidente, a reunião desta manhã, sem sombra de dúvida, serve de um grande aprendizado para o nosso relatório.

Estaremos atentos às perguntas que os Deputados irão fazer, para aproveitarmos o máximo das respostas dos três expositores, na certeza de que temos a missão, talvez a mais nobre desta Legislatura, de definir, como foi mencionado, as competências comuns e as obrigações.

Com certeza, precisamos buscar uma solução definitiva para os entes federados, principalmente para os Estados e Municípios, que atravessam esta crise. Os Prefeitos estão virando, na verdade, pagadores da folha de servidores, quando conseguem fazê-lo. Os Governadores, principalmente dos Estados do Nordeste, como temos acompanhado, têm se utilizado cada vez mais de empréstimos, fazendo uma verdadeira rolagem da dívida para gestões futuras, o que não resolve o problema, apenas o posterga.

A participação de todos, Deputado Deley, é de fundamental importância. Eu me recordo de que o Deputado Deley, na instalação da Comissão, disse que esta é a mais importante Comissão da Câmara dos Deputados. Temos Comissões importantes, que discutem outros temas. Mas esta, sem sombra de dúvida, pode trazer uma solução definitiva para o problema em que vivem Estados e Municípios.

Eu fui Prefeito durante 8 anos, Presidente da Associação de Prefeitos do meu Estado durante 7 anos. Naquela época, víamos, e continuamos vendo, a luta dos Prefeitos — tivemos a Marcha de Prefeitos a Brasília — em busca de soluções pontuais que, como sabemos, na verdade, não resolvem o problema dos Municípios e Estados.

Eu não tenho dúvida de que é necessário que todos desta Comissão contribuam, para que apresentemos um relatório que verdadeiramente busque uma solução e defina competências comuns. Nós temos a certeza de que esta será a grande solução para Estados e Municípios e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro.

Quero parabenizar os expositores Leonardo, o Ministro Nelson Jobim e Paulo Timm. A manifestação dos senhores enriquece o nosso trabalho.

Não tenham dúvida de que nós apresentaremos o nosso trabalho, muito em breve, nesta Comissão.



O SR. DEPUTADO DELEY - Sr. Presidente, acrescentando o que disse o Deputado André, não é apenas o Nordeste que passa por problemas. No Rio de Janeiro, dos noventa e tantos Municípios, eu garanto que a maioria está quebrada. Não sei como está a Região Sul, do Deputado Hauly.

Nós estamos falando muito do Nordeste, mas não se trata apenas do Nordeste.

O SR. DEPUTADO ANDRE MOURA - Nós temos um dado, preocupante, sobre o Estado do Rio de Janeiro. Hoje, 74% dos Municípios do Rio de Janeiro estão inadimplentes. Portanto, não podem firmar convênio com a União. Este dado referente ao Rio de Janeiro, não tenham dúvida, é um percentual que espelha a realidade do País inteiro. Em poucos Estados, nós não temos um dado tão preocupante como este.

A par de tudo isso, ainda há débitos no Ministério da Previdência.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Muito obrigado, Deputado André Moura. Como Relator, V.Exa. tem uma responsabilidade muito grande em conduzir este processo e apresentar uma solução ao Parlamento e ao povo brasileiro.

Deputados, como a Ordem do Dia foi iniciada, peço a todos um pouco mais de celeridade.

Com a palavra o Deputado Luiz Carlos Hauly.

O SR. DEPUTADO LUIZ CARLOS HAULY - Sr. Presidente e ex-Senador Sergio Souza, do Paraná, que, como Vice-Presidente, preside esta importante Comissão do pacto federativo, com a presença de duas grandes instituições: o Tribunal de Contas da União e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM, cuja tradição e história são da maior importância para o tema ora focado; nosso grande Relator Nelson Jobim, ex-Deputado Federal que honra esta Casa, ex-Ministro e ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal, memória viva da Constituinte de 1988 e, sem dúvida alguma, uma contribuição da maior importância para o Congresso Nacional e para o País neste momento. V.Exa. honra esta audiência pública tão especial.

Rememorando, o Ministro Nelson Jobim era Deputado Relator da Constituinte, e eu, Secretário da Fazenda do Estado do Paraná, no Governo Álvaro



Dias, durante todo o período da Constituinte, entre 1987 e 1988. Todas as semanas, o Secretário de Fazenda deveria estar em Brasília, reunido com a delegação do Conselho Nacional de Política Fazendária — CONFAZ e com os membros ligados ao tema da Constituinte. Lembro-me muito de Benito Gama, Jobim, Mussa Demes, entre tantos outros que atuaram neste tema.

Os Estados e Municípios conquistaram muito. Trata-se realmente de algo inimaginável. No campo tributário, havia uma proposta no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA de reforma tributária completa, que não foi acatada. A Constituinte deixou de lado a reforma tributária do País e partiu para a briga no bolo orçamentário da União, Estados e Municípios. Nessa briga de partilha, a União Federal perdeu. Estados e Municípios saltaram de 32% do Imposto de Renda e IPI para 47% do Imposto de Renda e 57% do IPI, com 10% para o Fundo de Exportação, incluindo os fundos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste — 3% de cada um dos dois.

Ao longo dos últimos anos, conseguimos mais dois pontinhos no Fundo de Participação dos Municípios — FPM, mas foi uma “vitória de Pirro” porque, ao longo desses últimos vinte e tantos anos, a União Federal, poderosa, gulosa, com as contribuições previdenciárias, tirou todas as conquistas alcançadas pelos Estados e Municípios. Anulou-as.

Quando vemos que Estados e Municípios tinham conseguido incluir no ICMS os antigos impostos únicos de energia, combustíveis, telecomunicações, transportes e minerais, deveríamos ter uma arrecadação maior de ICMS. Ao contrário, nos últimos 50 anos — quase 50 anos do ICMS —, ele continua no mesmo patamar de 7,2% do PIB. O ICMS, que há 50 anos vem como herança do Imposto de Vendas e Consignações — IVC, até hoje é do mesmo tamanho perante o PIB.

Estou repetindo aqui o que já fiz nesta Comissão. Se àquela época a arrecadação não chegava a 20% do PIB, hoje o ICMS é de 7,2%, e a arrecadação é de 36%, quem levou vantagem? A União Federal. Voraz, gananciosa, prepotente, onipotente, ela alargou o seu poder sobre a Nação brasileira, impondo um custo que a Nação não tem como pagar, a não ser com o empobrecimento.

O País trabalha como escravo para um governo gigantesco que não produz o que deveria produzir. Nós já deveríamos estar como estão algumas nações asiáticas



— especialmente a Coreia e parte mais desenvolvida da China — e outros países com um desenvolvimento muito maior do que o nosso hoje.

O que nos amarra? O gigantismo do Estado brasileiro, começando pela União, que transferiu, ao longo dos anos, encargos, um sobrepeso aos Estados e Municípios, principalmente aos Municípios, dando-lhes um pouco da arrecadação. Nos últimos 50 anos, os Municípios perderam 10 pontos percentuais do bolo tributário nacional.

Os Municípios ganharam um pouco, mas levaram de presente o SUS, que eles não tinham. Não há um Município no Brasil que não gaste de 25% a 30% com saúde, enquanto a obrigação condicional recente é de 15%. A educação é de 25%, a União é de 18%, o Estado é de 25%.

Então, meu caro Jobim, a ideia do nosso pacto federativo aqui é a seguinte: se for para fazer remendo, é melhor não continuar com a Comissão. Cabe-nos apresentar uma proposta completa, de repactuar as competências: quem paga a conta, quem arrecada e quanto leva cada um, partindo do custo das competências básicas de educação, saúde, assistência social. Do contrário, quem pagará esta conta? É preciso saber quanto custa o SUS.

De 2000 para cá, a União tirou da mão do SUS 15 pontos reais: ela tira 35 bilhões de reais do SUS. Se tivesse esses 35 bilhões que tinha 12 ou 14 anos atrás, o SUS estaria bem atendido. O que falta é dinheiro. Falta gestão? Sim! Gestão depende de pessoas, depende de brasileiros, que estão se capacitando, ora mais, ora menos. Gestão depende de controle social, do controle do Estado, das instituições.

Assim, teremos o Estado mais presente na educação, na segurança. Daí vêm a segurança, a Justiça, a infraestrutura. Se não tivermos 20% dos recursos públicos da União, Estados e Municípios vinculados para investimentos, não teremos saída, Jobim. Temos que ter 20% da receita líquida da União, dos Estados e dos Municípios vinculados diretamente para investimentos. Uns vão dizer: *“Não dá para fazer da noite para o dia”*. Então, que se faça uma programação de 10 anos ou 15 anos, até que se chegue aos 20%.

O que não pode é um país em desenvolvimento, que não tem infraestrutura, depender apenas das parcerias público-privadas. A verdade é que nem é parceria



público-privada, mas, sim, uma concessão para que outros façam o serviço e cobrem, quando é possível cobrar. E aquilo que não dá para cobrar? Nós estamos onerando cada vez mais a sociedade, porque o gasto público é muito grande.

Neste estudo das renúncias fiscais, um estudo recente que vocês fizeram, 191 bilhões, que nós transformamos num projeto de lei de ressarcimento, que deveria ser o primeiro grande encontro de conta, a União tem para receber dos Estados e Municípios 500 bilhões, que ela assumiu da dívida do ano passado. Só nesta conta, se puxarmos mais 2 anos ou 7 anos, serão 250 bilhões. Só ali já se matam 50% da dívida que Estados e Municípios têm com a União, se é para fazer pacto.

Pacto pressupõe um termo de acordo, um entendimento entre as partes: União, Estados e Municípios. Se é pacto nacional, é mais amplo ainda. A sociedade vai participar de algo muito maior.

Acredito eu que o momento é propício, já que não prospera o *impeachment*, não prospera a renúncia, nenhuma outra forma de mudança da atual situação, da pior governabilidade, que gera o maior prejuízo da história e socializa o prejuízo para todos os milhões de brasileiros. Refiro-me ao fundo POSTALIS, da PETROBRAS, da ELETROBRAS e de todos os casos.

É um caso inédito, que contraria a utopia socialista-comunista de bem-estar para todos, causando um mal-estar a toda a sociedade.

Então, se voltarmos ao âmago da questão do presidencialismo canalha, sistema corrupto, já vencido no Brasil, que, do meu ponto de vista, já devia ter sido mudado — a Europa inteira é parlamentarista —, nós, países latino-americanos, somos todos presidencialistas. E todos vão mal, por incrível que pareça.

Caro Ministro Jobim, pela sua experiência e orientação, a palestra é pouca. É preciso que o Relator, a Presidência e a Comissão conversem mais. V.Exa. redigiu o texto final da Constituinte Cidadã. O senhor era amigo do Dr. Ulysses Guimarães, grande estadista Parlamentar que não teve a honra de ser Presidente da República, porque o regime presidencialista não permitiu que ele chegasse à Presidência como um governante conciliador que seria. Tinha grande confiança na capacidade transformadora dele.



O IBAM pode, com os seus estudos, também dar essa contribuição de fazermos os cálculos para que a Comissão possa fazer esse avanço que nós queremos.

Então, agradeço ao Jobim e o parabenizo. Mas devemos explicitar, Jobim, que precisamos pensar como você fez e nos desafiou aqui: se a Câmara e o Senado não fazem, quem vai fazer? O Judiciário, mas no limite dele.

Na questão da guerra fiscal, não pode um País ter incentivo fiscal com nós temos. É errado! As alíquotas têm que ser baixas para que todas as empresas do Brasil sejam incentivadas — todas, de Norte a Sul do País! Todas devem ter incentivos iguais e, assim, não se onerar a produção e a intermediação e não se sobrecarregar o consumo.

O nosso modelo tributário é o pior do mundo; o sistema previdenciário, o pior do mundo; o trabalhista, o pior do mundo; e o federalismo não tem equalização. Se não tem equalização, não é federação, é salve-se quem puder. Os Municípios estão quebrados, os Estados estão quebrados, e a União não está nem aí.

Então, é isso que eu tinha a dizer para levar à consideração.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Obrigado, Deputado Luiz Carlos Hauly.

Nós temos, na sequência, o Deputado Marco Tebaldi. Com a palavra S.Exa.

O SR. DEPUTADO MARCO TEBALDI - Quero saudar o Presidente, os colegas e os palestrantes, principalmente Nelson Jobim, nosso conhecido há tempo. É amigo do Luiz Henrique, de Joinville, e já esteve por várias oportunidades lá.

Eu tive a oportunidade de ser Prefeito de Joinville e desde então eu sempre ouço falar dessa questão de que o cidadão mora no Município, de que os Municípios estão com dificuldades crescentes, cada vez mais. A situação hoje, pelo menos em Santa Catarina, parece-me ser essa. Com raras exceções, os Municípios todos estão com dificuldades.

O Município de Joinville, que é o maior do Estado e é industrial, neste início de ano atrasou a folha de pagamento dos funcionários. Então, eu venho ouvindo isso, especialmente do Luiz Henrique, no sentido de que precisamos mudar o pacto federativo. Exerci lá o mandato de Prefeito por quase oito anos e pude presenciar isso quando tive que aplicar na saúde 28%, depois 29% e, no último ano, 30% do



orçamento. E hoje, parece-me, que o Prefeito está gastando 33% na área da saúde. E, se alguém perguntar se a saúde está bem; a resposta será “não, a saúde está mal”. Então, esse é um dos problemas.

E eu concordo com o Deputado Luiz Carlos Hauly que a responsabilidade desta Comissão e especialmente do nosso Relator é muito grande. Ou nós fazemos alguma coisa ou, então, não sei o que vai acontecer.

Mas eu queria me ater a uma questão não comentada pelo Nelson Jobim. Eu não ouvi vocês falarem da questão da Lei de Incentivo à Exportação, a Lei Kandir, que afeta alguns Municípios. No caso de Joinville, em Santa Catarina, parece que nós somos afetados. Durante o período em que fui Prefeito, senti muito a queda da arrecadação do ICMS, especialmente por Joinville ser um Município exportador. Nós exportávamos, na época, 1,5% de tudo o que o Brasil exportava, e 22,5% do que o Estado de Santa Catarina exportava saía de Joinville. E, sobre esse montante, o Município não tinha nada de retorno, porque os 50% desonerados e os 50% que foram para o fundo, o Governo Federal não repassa para os Estados! Esse é um grande problema.

Na época do Fernando Henrique Cardoso, parece-me que se repassava um pouco; depois, quando assumiu o atual Governo, não se repassou mais nada.

Então, o Estado é penalizado com isso, mas especialmente são os Municípios os mais prejudicados, a ponto de essa queda de arrecadação, no nosso caso, que era a maior de Santa Catarina, o maior Município industrial do Estado, ser ultrapassada no ano passado por Itajaí.

Itajaí ultrapassou Blumenau, primeiro, que é a segunda cidade do Estado; passou Joinville, que é a primeira cidade. E Itajaí tem 120 mil habitantes, contra 600 habitantes em Joinville, por conta de que eles têm lá o centro de distribuição, o centro dos depósitos. Então, as empresas produzem em Joinville, produzem no oeste do Estado, levam para Itajaí, que recebe e contabiliza, porque ali está o porto para se exportar.

Então, acho que essa correção nós tínhamos que fazer agora. Não sei se é possível, mas alguma coisa nós temos que fazer para não penalizar esses Municípios exportadores.



Eu falo de Joinville, mas poderia falar de Seara, que tem essa empresa JBS agora, a única empresa grande de lá e que contabiliza tudo em Itajaí. E o Município está sendo muito mais penalizado ainda. Então, essa era a minha questão pontual que eu queria colocar aqui e parabenizar pela sua palestra, eu que sou particularmente um fã seu e sempre acompanhei o seu trabalho.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Obrigado, Deputado Marco Tebaldi. Eu consulto os colegas se poderíamos fazer agora uma rodada de respostas e, na sequência, terminarmos com todos os demais fazendo as perguntas que têm aos nossos expositores.

O SR. DEPUTADO ALEXANDRE BALDY - Eu até quero retirar a minha inscrição pelo fato de que outras perguntas semelhantes foram realizadas, para que a gente possa dar celeridade. Parabenizo os expositores, o Ministro Nelson Jobim e os demais.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Então, passo a palavra agora ao nosso Ministro Nelson Jobim para responder às indagações dos Srs. Parlamentares.

O SR. NELSON JOBIM - Bem, evidentemente que, no tempo de exposição, eu resolvi reduzir exclusivamente aquelas questões que tinham sido examinadas naquela Comissão do Senado. Agora, eu creio que a Comissão precisa ter claro aquilo que é viável. É necessário um discurso como o do Deputado Haully, como forma de você empurrar um horizonte mais alto, um teto mais alto de reforma. Agora, é fundamental você viabilizar que, neste curto espaço do tempo desta legislatura, possa ser feita alguma coisa. Porque aquele negócio de tudo ou nada não funciona. Ou seja, só aceitar reforma do que for ampla, total e irrestrita não vai conseguir coisa alguma. Vai ficar marcando posição.

E aí vejam: vocês têm que definir claramente se esta legislatura quer marcar uma posição sobre a questão federal ou quer contribuir para avanços na questão federal. Se quiser marcar posição, é muito fácil. Nós fazemos um discurso radical em relação aos ódios federativos e depois vamos embora — e não se constrói coisa



alguma. Evidente que esse discurso dentro do Parlamento é importante, no sentido de estimular uma discussão mais alta, mas não é o elemento fundamental.

Lembrem-se que, no processo legislativo, temos dois momentos fundamentais: o do ódio e da catarse. Feitos os projetos, vem aquele momento em que todo o mundo debate, briga, chora, grita, acusa a mãe do outro; depois, tem-se o momento da racionalidade legislativa. Mas esse momento da racionalidade depende da existência da catarse; se não tiver a catarse, não tem o momento da racionalidade.

Então, esses espaços lógicos do processo legislativo têm que ser observados.

Eu creio que, por exemplo, na questão do SUS, referida pelo Deputado Hildo Rocha, um primeiro dado é que esse avanço não volta atrás. Não pensem que vamos fazer uma reforma extinguindo o Sistema Único de Saúde. Isso não existe. Temos que trabalhar no sentido de resolver o problema.

Vejam: quando o Ministro da Saúde era o Senador José Serra, ele fez uma alteração numa emenda constitucional sobre assegurar recursos de saúde. Depois o próprio Governo Federal, o Governo Fernando Henrique Cardoso, à época, interpretou, via Ministro da Fazenda, que era Pedro Malan, que aquela receita não era assim e desapareceu a segurança de receita.

Então, tem que trabalhar em cima do SUS, mas no sentido do factível. O que nós precisamos ter cuidado é que, quando você define os chamados direitos sociais, os direitos sociais não podem ser confundidos com os direitos civis e direitos políticos, porque a cidadania civil e a cidadania política não têm custo. Você tem o direito de ir e vir, você tem o direito de votar, de liberdade de expressão, etc. São os direitos civis e políticos, que não têm custo. Mas os direitos sociais, como habitação, saúde, enfim, todos esses são direitos que dependem da capacidade de pagamento do Estado. Ou seja, há uma relação de custos desses direitos sociais que têm que ser equacionados, considerando a capacidade de contribuição.

Não se pode pretender, por exemplo, que se assegure direitos integrais à satisfação e à proteção da saúde e achar com isso que todos, a partir daquele momento, vão ter a proteção. Não vão ter, porque tal direito depende de recursos! E



isso é algo incremental. Ou seja, quando você fixa um direito social, você fixa um horizonte futuro a ser alcançado.

O que não pode — e há inclusive posições teóricas no sentido — é você tentar, por exemplo, judicializar políticas sociais ou políticas públicas. Há, inclusive, propostas de uma ação de inconstitucionalidade de uma política pública. E aí o Supremo Tribunal Federal começaria a fixar quais são as políticas públicas que têm que ser atendidas, considerando os textos da Constituição. Isso é um risco brutal, porque conta nenhuma faz um tribunal. Ou faz?! Em uma sentença judicial o Judiciário nem tem condição de fazê-lo.

Eu me lembro de que, quando eu estava no Supremo, começou a ser discutido esse assunto. Eu disse: *“Bom, então aqui temos que criar Comissão de Finanças, Comissão Tributária, Comissão de Receitas, enfim, uma série de comissões para entender o mecanismo.”*

Eu creio, meu caro Deputado Hildo Rocha, que nós temos que lembrar que a guerra fiscal nasceu para a atração de indústrias. Esse projeto que está anunciado aqui, a que nós nos referimos nesta Comissão, estabelece um mecanismo pelo qual você consegue — a partir da verificação da capacidade contributiva daquele Estado, se ele estiver abaixo da receita nacional, em termos de indústria de transformação, ou seja, renda *per capita* — estabelecer uma forma de compensar isso. Aí você começa a caminhar para isso.

O Deputado Haully se refere à necessidade de uma reforma completa. Não há dúvida de que há. Mas, quando se fala em reforma completa, fala-se em tempo. Ou seja, ter a noção e a lucidez de que isso é incremental. Se não for incremental, não se vai conseguir.

É a mesma coisa que vocês estão discutindo sobre reforma política. Se se quiser fazer uma reforma política completa, esquece. Ela é incremental: trabalhando, cortando aqui, ajeitando ali, de forma tal que você construa. E digo isso porque, vejam, a grande dificuldade para esse tipo de lucidez acadêmica num processo legislativo, é o processo democrático. O processo democrático é complicado! É a necessidade da formação da maioria. Um relator, por exemplo, não pode ser relator de si mesmo. O relator de um projeto tem que ter a sensibilidade para que as



proposições relatadas no seu substitutivo tenham viabilidade, senão ele vai marcar posição, e aí não contribui em nada!

O Deputado Haully referiu-se ao engessamento dos orçamentos públicos e estipulação de 20% de investimento. Indago: é viável? É viável que se exija que um Prefeito, de toda a sua receita, destine 20% para investimento? Como é que ele trabalhará com a folha? Como é que ele trabalha com problemas como o da contribuição da saúde?

Então, é teórico e muito bonito tentar esse engessamento, mas o que se deve estabelecer é uma forma de política que possa chegar a isso, mas não estabelecer esses engessamentos. Senão, depois, o sujeito já sai engessado com uma série de destinações orçamentárias obrigatórias — não é assim?

Em relação à questão referida pelo Deputado Marco Tebaldi, não há dúvida. Deve-se ver, deve-se examinar o problema da Lei Kandir. A Lei Kandir surgiu exatamente para tentar compensar aquela universalização da isenção do ICMS em relação à exportação. Uma coisa é certa: não existe essa hipótese de se exportar imposto, senão você não é competitivo. Hoje você tem uma economia praticamente internacionalizada, com divisões inclusive de trabalho ou de locação de indústrias e de produções. Se você resolver tributar isso, você perde competitividade. Você tem que assegurar competitividade senão as coisas não funcionam. Aí é uma via de duas mãos. Mas como é que você faz para compensar isso?

Como é que você faz para resolver essas questões tipo Lei Kandir, que são meramente transitórias, no sentido de que a capacidade competitiva da produção nacional na exportação possa assegurar nichos internos de desenvolvimento que compensem essa situação, de forma tal que a receita possa ser estabelecida?

Agora, quanto às questões políticas nos Municípios, todos sabemos que, se pudesse, um Prefeito não cobraria o imposto predial. É assim. Por quê? Porque o imposto predial é doído, porque é do vizinho dele que ele vai cobrar. E ele quer fugir disso.

Imaginem, por exemplo, a cobrança de imposto predial desses Municípios que têm uma grande receita de retorno. Isso não existe!

Observem bem: desde o Império, desde a primeira contribuição — e isso foi denunciado por José Bonifácio, o velho —, o nosso critério sempre foi tributar a



produção, nunca a propriedade. A tributação recai sempre sobre a produção; sobre a propriedade a tributação é basicamente marginal o tipo de receita.

Por que os senhores acham que todo o mundo elogia que, nos Estados Unidos, por exemplo, as grandes fortunas americanas fazem extraordinárias doações para as universidades, criam fundações etc.? Porque eles sabem que a tributação sobre herança é elevadíssima. O mesmo se passa na Europa.

A nossa tributação sobre herança é básica, bobagem! E isso porque a nossa tradição é não tributar a propriedade, porque nós viemos de um sistema de capitanias, quando havia um mecanismo para os proprietários de terras — e aí os proprietários se protegiam!

Lembrem-se que a produção não se tributava. Passou-se a se tributar somente a produção para não se tributar a propriedade, exatamente por causa disso, em razão do nosso sistema tradicional, que vinha da distribuição das capitanias hereditárias. É hora de pensar em mudar isso! É. Vai doer? Vai. Os senhores terão a coragem de enfrentar? Façam uma transição.

O grande abonado americano doa para as universidades, ganha lá uma fotografia no corredor do prédio que construiu. Todo o mundo adora isso. Agora, aqui no Brasil é curioso, se alguém quer fazer isso... *“Ah, não pode! Universidade não pode receber dinheiro privado”*. E aqueles que eventualmente queiram fazer doações não conseguem, porque não pode. Basta colocar nas universidades fotografias tais quais aquelas que estão ali. Mas qual é o problema? É que não há um estímulo tributário para essa, digamos, função de mecenas.

Os mecenas não apareceram pelo mecenato abstrato, apareceram porque havia estímulos tributários para serem mecenas. Ninguém é bom a partir exclusivamente de concepções religiosas ou teológicas; é bom dependendo das conveniências. Lembrem-se que o herói, ao fim e ao cabo, é aquele que não teve tempo de fugir; ele virou herói porque fugiu pelo lado errado ou porque a porta estava fechada e aí ele teve que se submeter. Aí virou herói. Mas, se a porta estivesse aberta, ele iria embora. Ou seja, não houve a oportunidade de fugir.

Então, acho, meu caro Deputado Marco Tebaldi, que você tem razão de examinar a questão da Lei Kandir. Mas é um aspecto pontual. Lembre-se que você não vai conseguir resolver o problema se você disser que o seu Município está



sendo apenado em favor do Município vizinho, que é o grande herói. E digo isso porque, com esse discurso, V.Exa. está criando inimigos.

Tente trazer um entendimento de forma tal que aquela que seria o sua eventual perda não seja a perda do outro, mas que seja um jogo de soma zero.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Obrigado, Ministro Nelson Jobim.

Com a palavra Leonardo Albernaz para responder.

O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ - Há uma questão do Deputado Hildo Rocha que tem a ver com a dependência financeira dos Municípios, ou seja, a gente sabe que boa parte dos Municípios é, de fato, dependente das transferências constitucionais legais e voluntárias. Isso tem a ver, claro, com a reduzida capacidade de arrecadação das administrações tributárias municipais.

Excelência, talvez, o que mais impeça, o que mais dificulte a fiscalização de todos os Tribunais de Contas, inclusive, o da União sobre as receitas — e não só arrecadação, mas também a renúncia de receitas — é o sigilo fiscal.

Então, mesmo o TCU tem bastante dificuldade para fiscalizar a Receita Federal por causa do sigilo fiscal. Então, boa parte das informações não são abertas ao Tribunal. Essa é uma questão que já foi levada ao STF, existe alguma discussão, alguma iniciativa legislativa nesse sentido, mas a mesma dificuldade que o TCU enfrenta com a Receita Federal, os Tribunais de Contas dos Estados enfrentam com os Estados e com os Municípios.

É claro que não existe nenhuma defesa de que não exista o sigilo fiscal, mas existe alguma defesa de que aquele recurso, por ser público, poderia ser informado a um órgão de controle para fiscalização.

Então, a única forma de termos os Tribunais de Contas fiscalizando os Municípios é, em primeiro lugar, tratar de alguma forma dessa questão do sigilo fiscal, que é restrito aos auditores da Receita. Esse, eu acho que seria o primeiro ponto, que seria para dar condição.

O segundo ponto é o seguinte: claro que a legislação poderia prever algum tipo de fiscalização sistemática, como a LRF faz para alguns casos, exigindo que os Tribunais de Contas façam o acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal,



poderia haver alguma iniciativa legislativa nesse sentido de exigir um acompanhamento também da capacidade, tanto do ponto de vista de legalidade, quanto do ponto de vista de desempenho das administrações tributárias municipais.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Com a palavra o companheiro Paulo.

O SR. PAULO TIMM - o Deputado Hildo Rocha indaga sobre como garantir serviços de qualidade para os cidadãos.

Acho que existem vários caminhos para isso e, na verdade, é um somatório de coisas que precisam ser feitas, mas acho que a resposta seria a definição clara de quais são os serviços que devem ser prestados, estabelecer padrões de eficiência e eficácia para o atendimento de determinadas condições. Acho que gente tem que trabalhar mais no sentido de estabelecer padrões para isso, para podermos efetivamente cobrar e fiscalizar quem executa.

E quanto à responsabilização de quem executa, acho que existem formas alternativas. Muitas vezes pode-se cobrar por ação direta. E aí eu acho que há uma necessidade de, além de padrões, um esforço grande na capacitação, na formação de quadros que possam ser capazes de executar bem esses serviços. Portanto, é necessário um investimento permanente em qualificação, em melhoria das atividades. E, se houver alternativa, como ocorre quando vemos que muitos serviços hoje caminham para a terceirização ou para trabalho de outras formas, devemos estabelecer instrumentos e mecanismos de fiscalização fortes, no sentido de garantir esses padrões de desempenho.

Por fim, evidentemente, existe uma questão de transparência, de realmente se levar as informações do que está sendo feito pelo Governo para o cidadão, para que ele possa realmente cobrar e fiscalizar bem essas ações.

Havia uma demanda também do Deputado Luiz Carlos Hauly de um apoio do instituto no sentido de apoiar de alguma forma a Comissão. É evidente que o instituto está aberto, está à disposição no sentido de colaborar com os trabalhos que vem desenvolvendo no sentido de aprimorar a questão do pacto federativo.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Obrigado, Sr. Paulo Timm.

O SR. DEPUTADO DELEY - Sr. Presidente, já há painel.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Mas, Deputado Deley, V.Exa. é o último Deputado inscrito dentre os presentes.

O SR. DEPUTADO DELEY - Primeiro, quero parabenizar e agradecer aos nossos convidados a presença. Eu perdi um pedaço da fala do Dr. Nelson Jobim, mas concordo com o pouco que ouvi da resposta de V.Exa., que conhece bem esta Casa. Realmente, quando a gente fala numa completa mudança, numa mudança radical, realmente não se anda aqui.

Sr. Presidente, ouvi também a fala do Dr. Leonardo, sobre a preocupação com a precariedade da fiscalização. Obviamente, o Dr. Paulo Timm também tem alguns estudos.

Portanto, fica a sugestão para o Relator e para esta Comissão. O Dr. Jobim já nos deixou um estudo feito pelo Senado, o qual teremos a oportunidade de ler. Peço ao Paulo Timm e o Dr. Leonardo que também nos mandem sugestões. Nós não podemos é partir do princípio de que a precariedade da fiscalização nos proíba de sair dessa situação que estamos vivendo.

Como disse o Deputado André Moura, eu digo o seguinte: nós vivemos uma ditadura econômica. Essa é a grande realidade do País. Nós vivemos uma ditadura lá atrás e temos hoje a ditadura econômica, porque a grande verdade é a seguinte: o Governador que não estiver aliado com o Presidente e o Prefeito que não estiver com o Governador — esqueçam! — está morto politicamente. Isso fere a alma da democracia, que é a liberdade de expressão ideológica. Mas quando se está preso economicamente a um ente, esquece, porque ninguém vai cometer essa loucura.

Então, nós estamos falando não só da questão de melhorar essa relação, mas também de fortalecer o processo democrático. Da maneira que nós vivemos, esqueçam.

E isso ocorre no Brasil inteiro. Não tenho dúvidas de que, dos cinco mil e tantos Municípios, Deputado Heráclito Fortes, mais de 90% estão literalmente quebrados.

Então, o apelo que faço aos nossos convidados é que nos ajudem a vencer esses obstáculos.

Obrigado.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Com a palavra o Deputado Heráclito Fortes.

O SR. DEPUTADO HERÁCLITO FORTES - Obrigado, Sr. Presidente.

Sr. Presidente, muito obrigado pela oportunidade. Cumprimento os três palestrantes e lamento por não ter podido assistir a maioria das exposições. Esta Casa tem dias de atividades em todas as Comissões. Agora mesmo estamos sendo solicitados a comparecer ao plenário para votação.

Mas quero dizer da minha alegria, primeiro, pelo prestígio desta Comissão, por ter feito com que o ex-Deputado Nelson Jobim voltasse a esta Casa — coisa que, parece-me, ele não gosta muito. Mas então hoje ele veio aqui matar a saudade, rever os amigos e sempre com o seu conhecimento, com a sua experiência, colaborar com este momento que eu acho importantíssimo.

Eu considero esta discussão do pacto federativo tão ou mais importante que a reforma política, porque, como ela é um fato concreto, nós vamos ter — se quisermos e tivermos vontade política — como avançar.

O Dr. Ulysses, de quem Jobim era íntimo, dizia uma coisa interessante: *“Olha, eu estou aqui desde 1950; já assisti queda de Presidente, renúncia e trabalhei em uma Constituinte, mas reforma política não se consegue fazer, pois não há consenso. Todo mundo quer reforma para o outro. Não quer para si”*.

Mas eu quero dizer que fiquei muito feliz aqui em ver a presença do IBAM. Quando eu comecei na política, o IBAM era a instituição mais importante do municipalismo brasileiro. Uma coisa que não entendo é como esvaziaram o IBAM. O IBAM era desburocratizado, era prático, ensinava os Prefeitos, oferecia cursos permanentemente. Acho que, na época, a sede era no Rio de Janeiro. Continua lá, não é?

Então, você tinha um amparo, um apoio. O Prefeito sabia para onde correr. Hoje, você tem essas marchas de Prefeitos para Brasília que são inócuas. É um clube de falsa felicidade, é uma demagogia, é um faz-de-conta. Os Prefeitos pedem, o Governo faz que dá e nada acontece. É uma lástima a relação que hoje nós temos entre os Municípios e o Governo Federal. Eu digo isso porque fui Prefeito e sei o que é essa luta.



Os “papais-noéis” que os Estados praticam com os Municípios geralmente não têm bom resultado. Eu vou citar só um exemplo aqui. Nós passamos os anos de 2013 e 2014 com um colega nosso, Deputado Pepe Vargas, Ministro, apelidado de “Pepe Trator”. Aonde ele chegava ele tratorava, distribuía trator. As Prefeituras recebiam trator. E aí começava a briga para decidir quem iria distribuir o trator: é o Governador, o Senador... E aí a briga começava. Tudo bem. Era uma festa danada, inclusive com churrasco. No dia seguinte, os Prefeitos não tinham dinheiro para deslocar o trator para os seus Municípios. Resolvía o problema do transporte, mas não tinha dinheiro para pagar o tratorista, porque passou a ser uma profissão caríssima. Aí o tratorista queria receber mais do que médico. Ou pagava o tratorista ou o trator não funcionava. Quer dizer, é um clube de falsa felicidade que se faz, uma demagogia que não tem nenhuma objetividade.

O pacto federativo só dará certo se realmente o Governo Federal se conscientizar de que tem que restringir esse poderio absoluto sobre os Municípios. Como aqui foi dito, o Prefeito vai de pires na mão, é um esmoler do Governo. E se o Prefeito não reza na cartilha do Governo, volta de mão abanando ou com o pior: a promessa — e essa promessa nunca se realiza.

A Presidência se tornou a grande agiota dos Municípios brasileiros. E isso tem um começo ruim. Quando o Presidente Sarney fez o Plano Cruzado, ele criou uma “tablita”, por meio da qual reduziu despesas para se adequar à nova realidade inflacionária. Naquele tempo, muita gente, crente que estava fazendo uma grande coisa, saiu pagando 30 por um débito que valia 90. Mas era apenas uma adequação da realidade.

Quando foi feito o Plano Real, nós não tivemos o cuidado de fazer a tablita dos débitos da Previdência. O que aconteceu? Herdou-se o débito gerado pela inflação para a estabilidade econômica. Ninguém pagou ainda, e jamais serão pagos, meu caro Ministro Jobim, esses débitos com os Municípios. Ele é impagável exatamente por isso.

Daí por que eu vejo a oportunidade de, nesse pacto federativo, surgir uma solução para não só estender esses pagamentos, como também encontrar um valor justo para esse monstro desse débito que foi gerado no período inflacionário e que



vem sendo arrastado, carregado por aí, sem uma solução. Não vejo como, se não for por aí.

No mais, há uma desigualdade, como aqui foi dito: o Governo Federal tem o poder de entrar na conta do Município. Se há débitos previdenciários — e vamos ficar só nesses —, ele já amanhece com o cofre limpo. Mas o Governo Federal, se não cumpre as suas obrigações com o Município, empurra com a barriga, rola, fica por isso mesmo. É preciso que haja uma reciprocidade. Eles não aceitam sequer fazer um encontro de contas. Qual é o crime? Não aceitam sequer fazer o encontro de contas.

Então, meu caro Presidente, eu acho que nós estamos aqui com uma grande oportunidade de encontrar uma solução e ter uma convivência harmônica entre Estados e Municípios. Esse é o grande papel. Evidentemente, não adianta você pensar que São Paulo tem menos problemas do que o Piauí ou vice-versa. Deus dá o frio conforme o cobertor.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Obrigado, Deputado Heráclito Fortes.

Eu concedo a palavra por mais 2 minutos a cada um dos palestrantes, para suas conclusões finais.

Com a palavra o Sr. Paulo Timm, por favor, e, na sequência, o Sr. Leonardo Albernaz e, por fim, o Ministro Nelson Jobim.

O SR. PAULO TIMM - Bom, eu quero agradecer, mais uma vez, a oportunidade. Eu acho que nós tivemos uma manhã de debates extremamente proveitosa. E quero colocar o Instituto à disposição da Comissão, através dos seus estudos, através das suas pesquisas, através dos seus técnicos, para que também possamos colaborar com o trabalho que esta Comissão executa.

Quando o Deputado Heráclito Fortes lembra a participação do Instituto, eu reforço a ideia de que o IBAM existe há 62 anos, é uma instituição voltada para o fortalecimento dos Governos municipais e continua extremamente atuante, sim. Acho que, até por força do trabalho do Instituto, e não só do trabalho Instituto, mas, enfim, do avanço que tivemos na questão federativa do Brasil, quando de alguma forma o Município passou a ser um ente representativo, um ente importante na



construção, hoje muitas instituições também vêm trabalhando, vêm atuando nessa área, o que eu acho uma coisa positiva. Quanto maior o número de entidades, quanto maior o número de pessoas que pensem no aprimoramento da administração municipal, melhor. E nós estamos e continuaremos justamente nesse esforço grande de continuar apoiando, desenvolvendo ações que possam melhorar a questão federativa.

Eu acho que há uma questão que foi colocada aqui é importante. Eu acho que nós não temos soluções radicais para os problemas, mas nós temos questões incrementais, coisas que nós podemos ir avançando, para a construção de um melhor relacionamento entre os entes federados, a fim de, efetivamente, prestarmos melhor serviço e darmos melhores condições à população brasileira.

Então, mais uma vez eu agradeço e reitero que o Instituto está à disposição da Câmara dos Deputados para apoiar sempre tecnicamente, que é o trabalho desenvolvido pelo Instituto.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Obrigado, Paulo Timm.

Nós da Comissão agradecemos imensamente ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM pela contribuição com os nossos trabalhos.

Com a palavra o Dr. Leonardo Rodrigues Albernaz, do Tribunal de Contas da União.

O SR. LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ - Em nome do Tribunal de Contas, especialmente do nosso Presidente, o Ministro Aroldo Cedraz, gostaria de agradecer a esta Comissão pelo convite. Para nós é sempre uma honra vir a esta Casa trazer as informações provenientes do nosso trabalho de fiscalização, a fim de que, eventualmente, possam subsidiar o processo decisório aqui tomado.

Reitero que estamos à disposição desta Comissão para ajudar no que for possível. Está muito claro para nós, também no âmbito do Tribunal, que essa questão é absolutamente premente e precisa ser tratada com a celeridade que o caso requer.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Obrigado, Dr. Leonardo.

Com a palavra agora S.Exa., o Ministro Nelson Jobim, para as considerações finais.



O SR. NELSON JOBIM - Eu quero agradecer fundamentalmente ao Deputado Danilo Forte, que fez o requerimento de minha convocação.

Estou sempre à disposição, não obstante a manifestação do Deputado Heráclito Fortes, que é um velho provocador. Ele tem 30 anos de escola de provocação e depois fica rindo, aquele riso gutural, sonoro e espaçoso.

Eu agradeço e digo que é sempre gostoso vir à Câmara fazer uma conversa informal, sem nenhuma, digamos, pretensão de ensinamento, mas, sim, pela mera relembração de experiências e de vida.

Fiquei 8 anos na Câmara, onde eu aprendi muito, porque o Parlamento é o lugar em que se aprende. E a diferença fundamental do Parlamento para os outros é que o Parlamento pretende criar; os outros pretendem mandar. O Poder Judiciário quer mandar. Ou seja, a relação não é uma relação de serviços, de servidor, é uma relação de mando. S.Exas., não. O Parlamento é uma relação de servidor. Ou seja, serve e procura servir à Nação, com todos os problemas que existem em todos os Parlamntos do mundo.

O que não pode haver é a desqualificação do Parlamento. Hoje a tentativa é de desqualificação do Parlamento. Mas para transmitir a que tipo de instituição a condução do processo democrático? Não existe! Nós sabemos em que isso dá. Isso leva à ditadura. É fácil legislar em ditadura. *“Vamos fazer uma reforma política.”* Na ditadura, é fácilimo. Acaba, joga e acabou. Mas, em um processo democrático, é assim mesmo. Nós precisamos construir a maioria, com a lucidez de que é necessário ter os radicais e ter os moderados, que vão construir a aproximação entre os radicais e aqueles que não querem fazer coisa alguma.

Muito obrigado pelo convite, não obstante as provocações do nosso Deputado Heráclito.

Um abraço!

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Muito obrigado ao Exmo. Sr. Ministro Nelson Jobim, aqui traduzindo a sua experiência enquanto legislador, enquanto Executivo e enquanto também judicante.

Agradeço ainda ao Dr. Paulo Timm, aqui representando o IBAM, que contribui muito com a produção de material que orienta, principalmente, os Municípios brasileiros. Conheço muito bem o trabalho dos Municípios.



Também agradeço ao Dr. Leonardo Albernaz, que fala em nome daquele órgão que fiscaliza, que orienta muito mais do que fiscaliza, os entes federados.

Por fim, agradeço imensamente a cada um daqueles que contribuíram para o sucesso desta reunião.

Antes de encerrar a nossa reunião, gostaríamos de comunicar ao Plenário que o Exmo. Sr. ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso já confirmou a sua presença nesta Comissão, faltando tão somente nós agendarmos a data para a audiência pública.

Quero dizer ainda que o requerimento do Deputado Newton Cardoso Jr fica prejudicado face ao início da Ordem do Dia.

Nesta semana, amanhã, para ser mais preciso, esta Comissão vai a Cuiabá e a Campo Grande, quando será representada pelo Deputado Fábio Garcia, que conduzirá os trabalhos nessas reuniões.

Antes de passar a palavra ao Deputado Heráclito Fortes, comunico que a próxima reunião desta Comissão na Câmara dos Deputados será no dia 28 de abril, no Plenário 3. Trata-se de audiência pública que terá como convidados: João Alves Filho, Prefeito de Aracaju, também ex-Governador e ex-Ministro do Interior; Constantino Cronemberger Mendes, Técnico em Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA; Murillo de Aragão, Presidente da Arko Advice, cientista político; e, por fim, José Roberto Afonso, que é da Fundação Getúlio Vargas.

Antes de encerrar, concedo a palavra ao Deputado Heráclito Fortes.

O SR. DEPUTADO HERÁCLITO FORTES - Apenas um esclarecimento com relação à presença do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso. Até onde eu sei, uma comissão irá a São Paulo ouvi-lo no Instituto Fernando Henrique Cardoso. Não é isso?

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sergio Souza) - Perfeito. Será uma reunião externa e depende tão somente de nós agendarmos a data para essa visita. No mesmo sentido, para os demais ex-Presidentes, também deverá ser construída uma agenda parecida.

Muito obrigado.

Declaro encerrada a presente reunião.