

Senhor Presidente do Senado Federal,

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, resolvi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 140, de 1991 (nº 2.452, de 1991, na Câmara dos Deputados), que "Estabelece diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências".

Os dispositivos ora vetados por serem contrários ao interesse público são os seguintes:

Art. 5º alíneas "a", "b" e "c"

"Art. 5º. No caso de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas autarquias, fundações públicas e empresas, nas quais detenham, direta ou indiretamente, o controle acionário, estarem adimplentes em relação a todos os seus compromissos financeiros até a data desta Lei serão observadas, com referência à amortização de que trata o parágrafo 4º do art. 1º, as seguintes normas:

a) abaterão das prestações imediatamente vincendas cinquenta por cento do serviço da dívida do período de carência, inclusive mora, previstos na Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989, transferindo-se o valor do abatimento para o saldo devedor que deverá ser honrado no prazo estabelecido no parágrafo 4º do art. 1º desta Lei;

b) abaterão das prestações imediatamente vincendas o valor das prestações pagas dos contratos da dívida pública interna renegociados de janeiro de 1987 até a data desta Lei, atualizados pelo IPC-IBGE até fevereiro de 1991 e, a partir daí, pelo IGPM-FGV acrescido de juros de seis por cento ao ano, transferindo-se o valor do abatimento para o saldo devedor que deverá ser honrado no prazo estabelecido no parágrafo 4º do art. 1º desta Lei;

c) na hipótese de os órgãos referidos no caput deste artigo terem despendido para pagamento de compromissos financeiros no ano de 1991 percentual superior a onze por cento de sua receita tributária, diretamente arrecadada, terão a percentagem excedente abatida das prestações do ano subsequente, transferindo-se o valor do abatimento para o saldo devedor que deverá ser honrado no prazo estabelecido no parágrafo 4º do art. 1º desta Lei."

Razões do veto

O presente dispositivo determina que, além dos benefícios previstos nos arts. 1º, 6º e 7º, de reescalonamento das dívidas, sejam concedidos aos Estados, ao Distrito Federal e

aos Municípios, desde que adimplentes com seus compromissos financeiros quando da promulgação da Lei, benefícios adicionais, sob a forma de redução das parcelas vincendas do serviço de sua dívida.

Embora seja, em tese, justo diferenciar o bom e o mau pagador, os critérios propostos no art. 5º são incoerentes com o modelo financeiro adotado no projeto de lei, pelas razões a seguir apresentadas.

Primeiramente, é importante lembrar que a proposta de Emenda Constitucional encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em outubro último trazia, entre outros, dispositivos que permitiriam ao Governo efetivar a rolagem da dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios e, ainda, repassar às administrações adimplentes recursos adicionais que seriam aplicados em programas de investimentos locais.

Aquela proposta, que ainda não foi apreciada pelo Congresso Nacional, tinha o mérito de dar tratamento isonômico a todas as unidades da federação, uma vez que as fontes de recursos à época definidas eram partilhadas de acordo com os percentuais de distribuição das quotas dos Fundos de Participação.

Na ausência das fontes de recursos de que trata a referida proposta de Emenda Constitucional, o projeto do Poder Executivo ao Congresso Nacional tornou-se, necessariamente, mais restritivo, atendendo apenas ao aspecto financeiro da rolagem das dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A premissa básica deste modelo é que o Tesouro Nacional não aportará recursos novos à rolagem. Ou seja, o Tesouro Nacional repassará às entidades originalmente credoras exatamente o montante que receber dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a título do serviço da dívida refinanciada.

Se aceita a inclusão deste artigo na Lei, as receitas (prestações vincendas) do Tesouro Nacional serão reduzidas, o que fará com que sejam menores os repasses às entidades originalmente credoras. Isto fará com que também sejam menores os fluxos futuros de novos empréstimos dessas entidades aos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios.

Isto não obstante, com vistas ao atendimento dos objetivos de justiça e sem alterar o modelo financeiro do projeto de lei de que se trata, o Poder Executivo poderá, nos futuros repasses de recursos dos orçamentos da União e de suas instituições financeiras aos Estados, Distrito Federal e Municípios, priorizar os bons pagadores.

Aliás, as unidades da federação que estiverem em boa situação financeira poderão realizar novas operações de crédito a partir da assinatura dos contratos de refinanciamento, uma vez que possuirão margem para contrair dívida nova, considerados os critérios que passarão a vigorar, nos quais a capacidade de endividamento estará também associada ao comprometimento de suas Receitas Correntes Líquidas.

Art. 15

"Art. 15. É o Poder Executivo autorizado a receber dos Estados, Distrito Federal e Municípios pelo valor de mercado, ações de empresas por eles controladas em permuta dos títulos a que se refere o art. 3º desta Lei, podendo a União alienar tais ações, inclusive na forma do disposto na Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990."

Razões do veto

Uma das principais medidas de moralização das relações financeiras entre os governos federal, estadual e municipal presentes no projeto de lei é a nova sistemática de utilização e tratamento das garantias.

Atualmente, os contratos existentes entre entidades do Governo Federal e entidades das administrações estaduais e municipais contêm, na maioria dos casos, cláusulas de garantia vinculando as quotas dos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Estas quotas são suficientes para atender as garantias de empréstimos das unidades da federação mais pobres, uma vez que na maioria dos casos representam parcela majoritária de suas receitas correntes. Por outro lado, elas são insuficientes, ou até irrelevantes, no caso de garantia de empréstimos de unidades mais ricas.

Como o Tesouro Nacional, ao conceder um aval, refinarciar uma dívida ou realizar um empréstimo, está comprometendo recursos públicos, ele está obrigado a assegurar seu recebimento, a partir da exigência de garantias reais, suficientes e líquidas, para que, no caso de inadimplência do devedor, possam ser efetivamente executadas, salvaguardando, assim, o retorno dos recursos do contribuinte.

É por esta razão que o art. 3º do projeto de lei determina que o Poder Executivo refinancie apenas as dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios que fornecerem como garantia títulos de sua dívida pública mobiliária, com poder liberatório sobre suas receitas correntes.

Essas garantias são necessárias e suficientes para a cobertura dos contratos de refinanciamento de todos os Estados, do Distrito Federal ou Município, mesmo aqueles mais ricos. Só assim o retorno dos recursos do contribuinte estará inteiramente garantido.

A troca dessas garantias, líquidas e certas, por outras, como ações de empresas controladas, direta ou indiretamente, pelos Estados, Distrito Federal ou Município, com pouca ou nenhuma liquidez e segurança, implicaria, necessariamente, potencial redução do retorno dos valores empregados pela União.

Além disso, o recebimento de ações pela União contrariaria a atual política de privatização, importante instrumento de ajuste fiscal, indispensável à política federal de estabilização econômica.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.