

# COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.600, DE 2010

Aprova o texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009.

**Autora:** REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA  
NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

**Relator:** Deputado BRUNO ARAUJO

### I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que aprova o texto das Notas Reversais, trocadas entre o Brasil e o Paraguai, que alteram as bases financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu.

O parágrafo único do artigo 1º da proposição esclarece que ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer alterações ao texto do acordo que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Por seu turno, o art. 2º estatui que o decreto legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

A proposta de alteração das bases financeiras do Tratado de Itaipu, encaminhada pela Mensagem nº 951, de 2009, consiste em

documento sucinto, firmado pelo Embaixador Eduardo dos Santos em 1º de setembro de 2009 e endereçado ao Ministro das Relações Exteriores da República do Paraguai, com o seguinte teor:

“Senhor Ministro,

Com referência ao Artigo XV do Tratado de Itaipu, celebrado em 26 de abril de 1973, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai, tenho a honra de propor a Vossa Excelência que o valor estabelecido no numeral III.8 do Anexo C do Tratado, ou seja, o montante necessário para a compensação a uma das Altas Partes Contratantes por gigawatt-hora cedido à outra Alta Parte Contratante, passe a ser multiplicado por 15.3 (quinze inteiros e três décimos).

A presente Nota e a de Vossa Excelência, de igual teor e mesma data, constituem um acordo entre os dois Governos e entrarão em vigor na data em que ambos tenham comunicado à outra Parte o cumprimento dos procedimentos internos de sua aprovação pelos respectivos Congressos Nacionais.”

Acompanha a referida Mensagem presidencial Exposição de Motivos firmada em conjunto pelos Ministros das Relações Exteriores, da Fazenda e de Minas e Energia.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O Tratado de Itaipu, de 1973, que ora se pretende alterar, é o acordo internacional que melhor sintetiza os históricos laços de amizade e de cooperação entre o Brasil e o Paraguai. Esse Tratado transcende a esfera comercial ou de integração energética, situando-se no patamar dos compromissos internacionais de longo prazo e de alta significação, que têm por

objeto a manutenção da paz e busca da prosperidade dos signatários<sup>1</sup>.

Ao estabelecer as bases jurídicas para a construção da hidrelétrica de Itaipu, o Tratado de 1973 pôs fim a uma disputa de fronteiras entre Brasil e Paraguai que se arrastava desde o século XVIII, com a submersão de parte considerável da área sob litígio.

A construção de Itaipu representa um feito histórico da engenharia aplicada à geração de energia e um marco da diplomacia de ambos os países. São dignos de nota os esforços dos negociadores do Tratado para que, a despeito das diferenças de natureza econômica, ambos os países se tornassem sócios do empreendimento em condições de absoluta igualdade.

Essa igualdade entre as Partes foi alcançada principalmente em razão do que restou consignado na parte financeira do Tratado. Como é de público conhecimento, os recursos financeiros para a construção de Itaipu, que totalizaram US\$ 27 bilhões, foram obtidos pelo Brasil, por meio de empréstimos de curto prazo junto a bancos privados e estatais estrangeiros. Esses empréstimos foram avalizados pelo Tesouro Nacional brasileiro.

A assunção de todos os riscos financeiros pelo Brasil foi necessária porque, à época, o País vizinho não detinha as condições exigidas pelos organismos financeiros internacionais para a obtenção de empréstimos no montante exigido para a construção do empreendimento.

Além das restrições de acesso ao crédito externo, é fato que o Paraguai, com os recursos orçamentários então disponíveis, não conseguiria pagar sua parte do financiamento internacional obtido pelo Brasil. A ausência de recursos para o pagamento da dívida contraída foi suprida pelas denominadas “cláusulas financeiras” do Tratado, que permitiram a um Estado tecnológica e economicamente frágil ser sócio de um megaempreendimento avaliado em US\$ 60 bilhões, em valor de mercado atual.

Em breve síntese, nos dias atuais, o Governo do Paraguai recebe pela participação como sócio de Itaipu, diretamente e por

---

<sup>1</sup> Para Jorge Miguel Samek, diretor-geral brasileiro de Itaipu Binacional: “a viabilidade de Itaipu foi assegurada com base em três garantias que desafiam a lógica de mercado: (i) receita anual suficiente para cumprir com todos os seus compromissos financeiros; (ii) obrigação das "altas partes" (Eletrobrás e Ande) de contratar toda a potência instalada; e (iii) mercado cativo para a energia produzida.” Fonte: [http://www.itaipu.gov.br/?q=pt/node/413&id\\_noticia=1866](http://www.itaipu.gov.br/?q=pt/node/413&id_noticia=1866). Acesso em 28 de junho de 2010.

meio de sua estatal ANDE (Administracion Nacional de Eletricidad), metade dos rendimentos de capital do empreendimento, equivalentes a 12% sobre o capital integralizado, royalties<sup>2</sup> e encargos de administração e supervisão, estes calculados em cerca de US\$ 200/GWh<sup>3</sup>. Além desses recursos, o governo paraguaio recebe do Brasil uma parcela remuneratória adicional a título de compensação “por cessão de energia”, prevista no numeral III. 8 do Anexo C do Tratado de Itaipu.

É exatamente essa parcela por “cessão de energia” que o Acordo por Notas Reversais, ora analisado, pretende majorar, com a utilização de recursos oriundos do Tesouro Nacional, conforme consta do seguinte trecho da Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem n. 951, de 2009:

“No caso atual, as Notas Reversais estabelecem novo patamar de pagamento. O custo adicional, conforme decisão já antecipada por Vossa Excelência, será arcado com recursos a serem definidos pelo Tesouro Nacional, de forma a não onerar a tarifa de energia elétrica paga pelo consumidor brasileiro.”

Antes de qualquer comentário sobre o aumento da referida parcela, é importante destacar que a redação original do numeral III.8 do Anexo C do Tratado previa que, pela “cessão de energia”, uma Parte pagaria a outra o equivalente a US\$ 300/GWh.

Esse dispositivo foi objeto de duas alterações, que incluíram um “fator multiplicador”, aplicável sobre o valor de US\$ 300 estipulado inicialmente pelas Partes. A primeira alteração do numeral III.8 do Anexo C do Tratado deu-se em 1986 (quando as primeiras turbinas de Itaipu já estavam em operação), por meio de um Acordo por Notas Reversais, assinado em 28 de janeiro daquele ano. De acordo com o pactuado, os valores referidos nos itens III.4, III.5 e III.8 deveriam multiplicados por 3,5 em 1985 e 1986 (note-se que os efeitos financeiros do acordado retroagiram ao ano anterior de sua assinatura); por 3,58 em 1987; por 3,66 em 1988; por 3,74 em 1979; por 3,82 em 1990; por 3,9 em 1991; e por 4 a partir de 1992.

---

<sup>2</sup> Equivalentes a US\$ 650/GWh ou, no mínimo, US\$ 18 milhões por ano. Fonte: Demonstração das contas de Itaipu 2008.

<sup>3</sup> O texto original do Tratado previa que os encargos de administração e supervisão equivaleriam a US\$ 50/GWh. Entretanto, o Acordo por Notas Reversais de 1986 determinou que esse valor fosse multiplicado por 4 (quatro) a partir de 1992.

Em 2005, já sob a égide da Constituição vigente, o texto do numeral III.8 do Anexo C do Tratado de Itaipu é uma vez mais alterado, para determinar que “o valor estabelecido no numeral III.8 do Anexo C do citado Tratado, ou seja, o montante necessário para a compensação a uma das Altas Partes Contratantes por gigawatt-hora cedido à outra Alta Parte Contratante, passe a ser multiplicado por 5,1 (cinco inteiros e um décimo), a partir de 1 de janeiro de 2006.” Esse Acordo também foi celebrado por meio de Notas Reversais, assinadas na cidade de Montevidéu, em 8 de dezembro de 2005, pelos Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai, respectivamente, Embaixador Celso Amorim e Leila Rachid.

Importante observar que, embora alterassem significativamente o Tratado de Itaipu, elevando os encargos do Brasil, as alterações avençadas em 1986 e em 2005 entraram em vigor internacional sem a prévia apreciação pelo Congresso Nacional, em evidente afronta ao disposto no art. 44, inciso I, da Constituição de 1967, e no art. 49, inciso I, da Constituição de 1988.

Esta, portanto, é a primeira vez que o Congresso Nacional analisa uma proposta de alteração nas bases financeiras do Tratado de Itaipu.

Em conformidade com o texto das Notas Revesais encaminhadas pela Mensagem nº 951, de 2009, o montante necessário para a compensação pela “cessão de energia” previsto no numeral III.8 do Anexo C do Tratado passará a ser multiplicado por 15,3 (quinze inteiros e três décimos) a partir da data que as Partes tenham comunicado a outra o cumprimento dos respectivos procedimentos internos de aprovação.

A adoção de um novo multiplicador (15,3 em vez do atual 5,1) representará um acréscimo de 200% (duzentos por cento) nos repasses por “cessão de energia”, sem qualquer justificativa de natureza técnica ou fática. Na prática, isso significa que os pagamentos anuais do Brasil ao Paraguai, referentes à citada rubrica saltarão, de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões, tendo por base os valores transferidos em 2008. Vale ressaltar que essa informação consta no texto da Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem nº 951, de 2009.

As cláusulas financeiras do Tratado de Itaipu, conforme anteriormente destacado, viabilizaram a realização das gigantescas obras da

hidrelétrica e a divisão, em partes iguais, do capital social e dos rendimentos de Itaipu entre Brasil e Paraguai. Essas cláusulas, é preciso ressaltar, são as responsáveis por manter o caráter sinalagmático do Tratado ao equilibrar os direitos e as obrigações recíprocas assumidas pelas Partes. Sem elas, podemos afirmar sem medo de errar, que a Usina jamais sairia do papel, seria apenas mais um projeto ao lado de muitos que permeiam as relações entre os Estados sul-americanos, que nunca foram implementados.

Não somos de opinião que as cláusulas financeiras são pétreas ou imutáveis. Entendemos, contudo, que no atual momento não existem razões fáticas suficientes para justificar um aumento significativo da remuneração devida a título de “cessão de energia”. Por oportuno, cumpre ressaltar que o valor de todos os repasses de Itaipu Binacional aos Estados Partes e suas respectivas estatais (Eletrobrás, pelo lado brasileiro; ANDE, pelo lado paraguaio) são corrigidos, anualmente, com base numa fórmula<sup>4</sup> que visa a manter constante o valor real da quantidade de dólares norte-americanos, estabelecidos nos itens que compõem o Anexo C do Tratado de Itaipu (cláusulas financeiras).

Com base nos números constantes do Relatório Anual de Itaipu de 2008, tem-se que cerca de 95% (noventa e cinco por cento) das receitas de Itaipu para a cobertura de seus custos são oriundas de pagamentos feitos pelo Brasil, sendo que nosso País consome, aproximadamente, 92% (noventa e dois por cento) da energia produzida pela Usina.

A diferença, em termos percentuais, entre o que é pago e o que é consumido, se deve aos valores transferidos pelo Brasil ao Paraguai a título de “cessão de energia”. São esses valores, que já desequilibram a balança das contas de Itaipu em favor do lado paraguaio, que o Governo brasileiro pretende triplicar, às expensas do contribuinte brasileiro.

Considerando-se apenas os repasses de Itaipu aos Estados Partes, ainda com base nos dados do referido Relatório Anual de 2008, evidencia-se que o Paraguai retém cerca de 59% (cinquenta e nove por cento) desses recursos, cabendo ao Brasil os 41% (quarenta e um por cento) restantes. Caso seja aprovada a alteração proposta nas Notas Reversais é preciso ressaltar que o Paraguai aumentará significativamente sua participação

---

<sup>4</sup> A fórmula é definida no item 2 do texto do Acordo por Notas Reversais de 28 de janeiro de 1986 (DAM-I/DEM/CAI/03/PAIN L00E05). Fonte: [http://www2.mre.gov.br/dai/bi\\_parg\\_142.pdf](http://www2.mre.gov.br/dai/bi_parg_142.pdf). Acesso em 28/06/10.

nos repasses, cuja divisão, pelos critérios atuais, já o beneficia.

Para se ter uma idéia do impacto do aumento na remuneração pela “cessão de energia” sobre a divisão dos repasses de Itaipu, caso seja aplicado o multiplicador de 15,3 (quinze inteiros e três décimos), proposto no Acordo por Notas Reversais sob análise, com fundamento nos dados do Relatório de Itaipu de 2008, o Paraguai ficará com nada menos do que 69,6% dos repasses, enquanto a participação brasileira decairá para apenas 30,4%. Em resumo, o equilíbrio econômico-financeiro previsto no Tratado de Itaipu estará definitivamente sepultado, caso a proposta seja aprovada pelo Congresso Nacional.

De acordo com a Exposição de Motivos ministerial, o custo adicional, equivalente a US\$ 240 milhões anuais, para o pagamento da “cessão de energia”, deverá ser suportado pelo Tesouro Nacional. Esse ponto merece profunda reflexão.

Ao impor ao Tesouro Nacional a obrigação de pagar a Itaipu Binacional o custo adicional pela “cessão de energia”, o Governo brasileiro está indicando que as despesas pelo aumento desses custos serão pagas pelo contribuinte brasileiro, seja ele consumidor ou não da energia gerada pela Usina de Itaipu. Assim, pelo critério que se pretende adotar, um morador de Manaus, que não utiliza a energia de Itaipu, pagará pelo aumento acertado entre o Brasil e o Paraguai, tendo em vista que parte do recolhimento de seus tributos serão destinados a esse fim.

A escolha do Governo em onerar todos os contribuintes pode ser creditada a uma tentativa de minimizar o impacto negativo de um eventual aumento nas contas de luz. É preciso ressaltar que, ao indicar o Tesouro Nacional como responsável pelo pagamento do acréscimo dos custos por “cessão de energia” de Itaipu, o Governo brasileiro cria no Orçamento Fiscal da União uma despesa específica e de caráter permanente, cujo único beneficiário é o Estado paraguaio<sup>5</sup>.

A nosso juízo, por princípio, o Brasil deve prestar auxílio aos países mais pobres da região, por meio de iniciativas de cooperação técnica e financeira, desde que isso esteja em harmonia com os interesses

---

<sup>5</sup> Para o corrente exercício de 2009, por meio do Projeto de Lei n. 20/2010-CN, o Poder Executivo visa abrir no Orçamento Fiscal da União crédito especial no valor de R\$ 181 milhões, para atender à remuneração por cessão de energia elétrica de Itaipu.

nacionais e que não onere ainda mais os contribuintes brasileiros, que já suportam uma das mais elevadas cargas tributárias do planeta.

No caso sob exame, a via eleita pelo Governo brasileiro para ajudar o Paraguai (i.e. o aumento dos valores devidos a título de “cessão de energia”) visa apenas atender promessas de campanha do atual Governo paraguaio. Tal iniciativa pouco ou nada contribuirá para reduzir as desigualdades no País vizinho.

O aumento proposto é na verdade uma transferência financeira direta ao Paraguai, sem qualquer contrapartida ou destinação específica. Em resumo, os contribuintes brasileiros financiarão não se sabe o quê, para que, nem por quanto tempo no Paraguai.

Em contraste com os indicadores econômicos que o colocam na dianteira dos países do subcontinente, é fato que o Brasil convive com profundas desigualdades regionais internas, cujo combate exige vultosos investimentos em saúde, infraestrutura e educação. Por esse motivo, qualquer investimento do País no exterior deve ser objeto de profunda análise.

Não se sustenta o argumento de que o aumento previsto no Acordo por Notas Reversais servirá para reduzir as assimetrias regionais. A experiência demonstra que o dinheiro público transferido sem destinação específica raramente é aplicado em benefício do povo.

O Brasil pode auxiliar o Estado paraguaio sem assumir uma obrigação financeira de caráter continuado e cujos resultados jamais poderão ser aferidos. Instrumentos para isso já existem, bastando citar o FOCEM<sup>6</sup> (Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul), que tem por finalidade aprofundar o processo de integração regional, por meio do financiamento de projetos de infraestrutura nos países economicamente menores e nas regiões menos desenvolvidas do Mercosul. Assim, seria em tese aceitável que Brasil propusesse um aumento de sua contribuição ao FOCEM, e que esses valores fossem revertidos para determinado projeto no Paraguai.

---

<sup>6</sup> O FOCEM é composto por contribuições anuais não-reembolsáveis que somam US\$ 100 milhões. A divisão dos aportes é feita com base na proporção histórica do PIB de cada um dos Estados Membros. Atualmente, a Argentina contribui com 27% (vinte e sete por cento) dos recursos; o Brasil com 70% (setenta por cento); o Paraguai com 1% (um por cento); e o Uruguai com 2% (dois por cento).

É oportuno lembrar que outros benefícios já foram concedidos ao Paraguai, no que se refere à exploração de Itaipu Binacional. Em 2007, por exemplo, foi eliminada a correção monetária incidente sobre o saldo devedor da dívida da usina, por intermédio da Lei nº 11.480, de 2007, decorrente da Medida Provisória nº 357, de 2007. Para que a Eletrobrás e o Tesouro Nacional, credores da dívida, não sofressem prejuízo significativo, a mesma lei autorizou que a diferença fosse cobrada, por meio da majoração das tarifas de energia, dos consumidores brasileiros, inclusive a parte que caberia ao país vizinho.

Cumpramos frisar que não nos opomos ao fornecimento de auxílio financeiro ao Paraguai, por princípio. Pelo contrário, julgamos que o Estado brasileiro jamais deve abandonar, sob qualquer pretexto, sua tradicional posição de solidariedade e de cooperação internacional.

Somos, isso sim, contrários à forma com que o atual Governo tenciona ajudar o atual Governo paraguaio, por meio de uma simples transferência direta de recursos públicos, às custas do contribuinte brasileiro, sem destinação específica, por prazo indeterminado e que nenhum benefício trará às históricas relações de amizade e de respeito entre as duas nações, e gerará relevante desequilíbrio ao Tratado de Itaipú.

Em face do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo n. 2.600, de 2009, que pretende aprovar o texto das Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, firmadas em 1º de setembro de 2009.

Sala da Comissão, em 30 de junho de 2010.

Deputado Bruno Araujo  
Relator

