

O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios

Marcos Mendes

Sumário

1. Introdução. 2. Conclusões e desafios.

1. Introdução

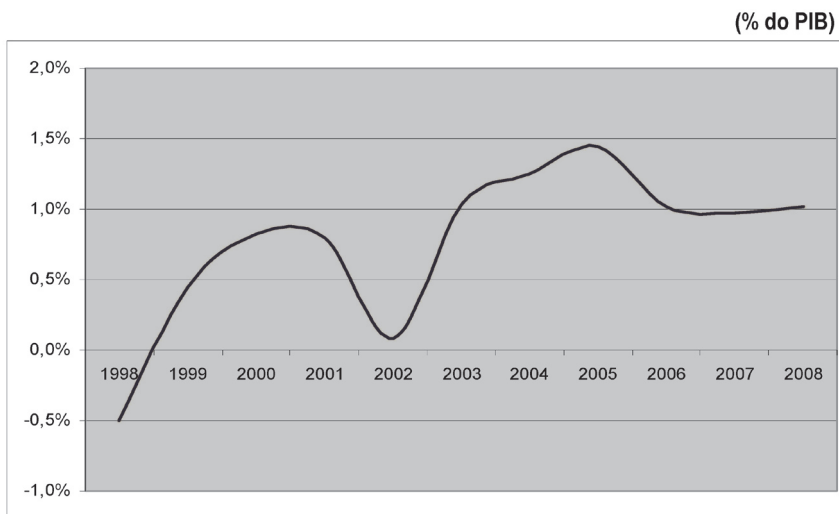
Na Constituição Federal de 1988, em um modelo herdado da Constituição anterior, o Senado Federal tem como competência privativa a tarefa de estabelecer limites e condições para o endividamento de estados e municípios. Isto ocorre porque a função primordial do Senado é zelar pelo equilíbrio da Federação. Composto por três representantes de cada estado e do Distrito Federal, o Senado tem a missão de reequilibrar as forças estaduais, visto que as cadeiras da Câmara dos Deputados são distribuídas proporcionalmente às populações de cada estado. O Senado é, portanto, por natureza, o fórum de discussão e solução dos conflitos federativos. E, como tal, tem o objetivo de controlar o endividamento dos estados, zelando para que alguns não imponham ao resto do país o peso de um endividamento excessivo.

De meados dos anos oitenta até o presente o Brasil evoluiu de uma situação de grande desequilíbrio fiscal, tanto do governo central quanto dos estados e municípios, para uma situação de maior equilíbrio. Os

Marcos Mendes é Consultor Legislativo do Senado Federal.

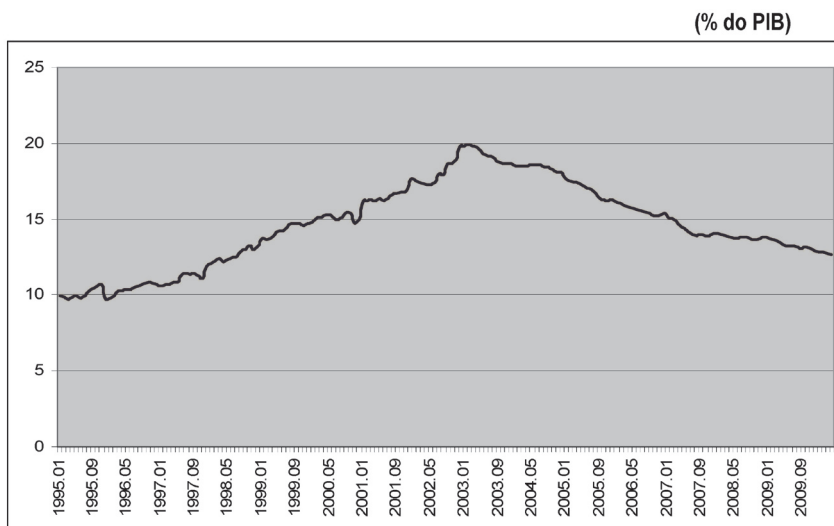
gráficos 1 e 2 mostram a sensível melhoria no resultado primário e a estabilização da relação entre dívida líquida e PIB dos governos subnacionais brasileiros.

Gráfico 1 – Resultado Primário de Estados e Municípios: 1998-2008



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 2 – Dívida Líquida de Estados e Municípios: 1995-2010



Fonte: Banco Central do Brasil

Foram construídas diversas instituições que favoreceram a responsabilidade fiscal e reduziram os incentivos ao endividamento público. As regras de controle de endividamento pelo Senado evoluíram

nessa mesma direção. Passaram de meras declarações de intenção a um controle com relativa eficácia.

Um ponto central do aumento da responsabilidade fiscal e da maior eficácia do

controle do endividamento pelo Senado foi a combinação virtuosa entre a Lei de Responsabilidade Fiscal, a renegociação das dívidas de estados e de grandes municípios e a privatização/extinção da maioria dos bancos estaduais.

Em meados dos anos 90 do século passado a grande maioria dos estados e dos municípios de grande porte estavam insolventes, curvados por uma dívida excessiva e pelo fato de o fim da hiperinflação ter esgotado o mecanismo de corrosão do valor real de suas despesas. Este sobreendividamento era um indicador de que o controle prévio de endividamento exercido pelo Senado não estava funcionando a contento, e que deveria ser mais rígido na limitação de autorizações para contratação de empréstimos. Obviamente essa não era a única causa do problema, pois em um contexto de hiperinflação as dívidas e as despesas se desvalorizavam rapidamente e era bastante difícil apurar a real situação financeira de um ente federativo. De qualquer forma, era preciso construir instituições mais sólidas e capazes de impor reais limites ao endividamento público.

A peça principal dessa nova arquitetura institucional foi a renegociação da dívida de estados e municípios pela União. O Governo Federal implantou um programa em que assumiu a dívida que os entes subnacionais tinham com o mercado financeiro, e a refinanciou por 30 anos. Parte da dívida foi paga com a privatização de empresas e patrimônio estadual. A taxa de juros (6% ao ano mais a variação do IGP-DI) situava-se bem abaixo do custo que era pago pelos estados e municípios ao mercado. Houve, também, um subsídio inicial dado pela União, sob a forma de “perdão” de parte da dívida.

Em troca, os estados e municípios participantes do refinanciamento tiveram que cumprir metas de ajuste fiscal. O “enforcement” nesse empréstimo era muito forte para quem não cumprisse suas obrigações. Os governos estaduais que não pagassem

uma única prestação da dívida poderiam ter suas contas bancárias bloqueadas para que o Tesouro sacasse o que lhe fosse devido.

Todo o processo foi discutido e mediado pelos Senadores membros da Comissão de Assuntos Econômicos e, posteriormente, levado a plenário. Esse processo de refinanciamento iniciou-se com uma proposta do Poder Executivo para resgatar o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA). Porém, os Senadores representantes dos demais estados federados resistiram a autorizar o Erário a financiar única e exclusivamente o estado mais rico da federação. Criou-se, a partir de então, um programa de refinanciamento das dívidas estaduais e municipais e, paralelamente, um programa de redução da presença de bancos estaduais no setor financeiro.

Depois de aprovada a lei que autorizava o refinanciamento das dívidas (Lei nº 9.496, de 1997), uma Resolução do Senado determinou que cada contrato assinado entre a União e um estado (ou município) deveria ser analisado e ratificado pelo Senado.

Simultaneamente entrava em vigência a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proposta pelo Poder Executivo e exaustivamente debatida e aperfeiçoada no Legislativo. A LRF estabelece limites máximos e condições para o endividamento público de governos estaduais. A restrição ao endividamento público é uma prática comum em diversos países¹ que visa evitar problemas tais como inflação, redução da taxa de crescimento econômico de longo prazo, tributação excessiva das gerações futuras e desequilíbrios regionais.

A LRF, subordinando-se ao que dispõe a Constituição, atribui ao Senado Federal a função de controlar o endividamento estadual e municipal.

Um ponto não muito comentado dessa lei, mas que representou grande evolução

¹ Para uma análise dos métodos de controle do endividamento público em diferentes países ver Ter-Minassian, T. (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. International Monetary Fund.

institucional foi a retirada do Banco Central do processo de assessoramento ao Senado na avaliação e autorização de empréstimos para estados e municípios. Antes da LRF era a Autoridade Monetária que fazia o papel de assessorar o Senado Federal na sua função constitucional de impor limites e condições à tomada de empréstimos pelos governos subnacionais. Isso era prejudicial ao Banco Central, pois o colocava como uma espécie de garantidor daquelas dívidas (se o BC examinou os pedidos de autorização, e disse que estavam de acordo com a lei; então, em caso de inadimplência, o BC era chamado à mesa de negociação para ajudar na solução do problema). Tirá-lo desse circuito afastou o risco de monetização de dívidas públicas subnacionais não pagas, em muito contribuindo para dar credibilidade à política monetária.

A tarefa de examinar os pleitos de autorização para endividamento foi transferida para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que já era gestora dos contratos de renegociação da dívida dos estados e municípios. Isso representou vantagem adicional, pois a STN tinha todo interesse em ser rigorosa no exame dos pedidos de autorização, fazendo disso parte do esforço para impor disciplina fiscal aos entes subnacionais.

Na prática, o controle do endividamento é exercido pelo Senado através da edição de uma resolução (instrumento hierarquicamente equivalente a uma lei federal), que estabelece limites quantitativos e condições para o endividamento dos estados. Tal resolução é alterada de tempos em tempos, seja para aperfeiçoar os mecanismos de controle em relação aos fatos da realidade econômica e política, seja para incluir limites para novas modalidades de operações de crédito criadas pelo sistema financeiro.

Estabelece-se um limite quantitativo máximo para a dívida de cada estado, proporcional à sua receita fiscal². É fixada uma

² Atualmente o limite de endividamento para os estados é de duas vezes a sua receita anual.

regra de ajuste para os estados que ultrapassarem esses limites, bem como as punições a que estão sujeitos os infratores.

Também há um limite para o fluxo anual de novos empréstimos e para o montante de juros e amortizações a serem pagos ao longo do ano, limites esses sempre proporcionais à receita estadual³. Há, ainda, outras vedações, como a proibição de contratar empréstimos nos 180 dias que antecedem as eleições, de realizar novos empréstimos quando se está inadimplente no pagamento de dívidas, ou a proibição de arrecadação antecipada de impostos devidos por empresas estatais (que é uma forma disfarçada de tomar empréstimo por uma empresa do próprio governo). São fixadas condições por tipo de operação: emissão e rolagem de títulos públicos, dívida contratual interna e dívida contratual externa são as principais modalidades.

Dadas essas condições, um estado ou município, sempre que desejar tomar um empréstimo, terá que pedir autorização ao Senado. O Senado, por sua vez, delega à Secretaria do Tesouro Nacional a tarefa de verificar se os pleitos de endividamento estão de acordo com os limites e condições estabelecidos. Logo após a promulgação da Constituição de 1988, o Senado, mesmo depois do processo já ter passado pelo órgão assessor, analisava individualmente quase todos os tipos de operações de crédito, submetendo cada pleito a votação na Comissão de Assuntos Econômicos e, uma vez aprovado nessa Comissão, fazendo nova votação no Plenário, na qual votam todos os senadores.

Com o passar do tempo, foi-se dando maior autonomia ao órgão assessor para deferir ou indeferir os pedidos, de acordo com as normas gerais estipuladas pelo Se-

³ Pela regra atual, o total de empréstimos realizados ao longo de um ano gregoriano não pode superar a 16% da receita anual do estado e a despesa com amortizações e juros não pode ser maior que 11,5% da receita.

nado, sem que os pedidos precisassem ser votados no Senado.

Em 1996 houve um fato político que em muito contribuiria para o aperfeiçoamento do controle do endividamento pelo Senado. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (a chamada CPI dos Precatórios) descobriu uma série de fraudes na emissão e negociação de títulos públicos estaduais. Naquele momento, dado o excesso de títulos estaduais em mercado, o Senado estava liberando a emissão de novos títulos apenas para financiar o pagamento de dívidas judiciais dos estados⁴. Alguns estados, então, falsificaram dívidas judiciais para conseguir autorização para emissão de títulos. Ademais, descobriu-se que essas emissões fraudulentas estavam associadas a esquemas de negociações igualmente fraudulentas no mercado secundário dos títulos, que geravam prejuízo ao erário e lucros para algumas corretoras e bancos.

A exposição pública das fraudes nas reuniões da Comissão Parlamentar de Inquérito viabilizou a aprovação de diversos aperfeiçoamentos na legislação de controle do endividamento do Senado. Em 1998 foi aprovada a Resolução nº 78 que instituiu os seguintes aperfeiçoamentos:

- a) proibição de que um Senador fosse o relator de pedido de endividamento feito pelo seu estado, para evitar conflito entre a posição de defensor de interesses do estado e a posição de agente público cumpridor de regras de limitação de endividamento;
- b) obrigação de que o órgão assessor do Senado (então o Banco Central e, posteriormente, o Tesouro Nacional) se pronunciasse claramente a favor ou contra cada pleito. Muitas vezes

⁴ Dívidas decorrentes, por exemplo, de desapropriação de terras para a construção de obras públicas ou de passivos trabalhistas dos estados. Essas dívidas eram de alto valor e não havia a possibilidade de pagá-las apenas com recursos da receita corrente. Daí a autorização excepcional para a emissão de títulos adicionais.

o Banco Central emitia pareceres de conclusão dúbia para pedidos de endividamento que, na verdade, não estavam enquadrados nas exigências legais. Isso abria a possibilidade de aprovação de pleitos de endividamento que desrespeitavam os limites legais;

c) proibição de que os pedidos não enquadrados nos limites estabelecidos pelo Senado fossem enviados a essa Casa para uma eventual autorização excepcional. Pela nova regra, sempre que o pedido não atendesse às exigências legais, ele seria devolvido ao estado solicitante, e considerado recusado. Anteriormente esses pedidos eram enviados ao Senado e podiam ser autorizados mediante a abertura de exceções;

d) proibição de diversas operações que, de forma disfarçada, permitiam aos estados e municípios ampliar seu endividamento. Um exemplo típico era a contratação de obras sem a disponibilidade de recursos para pagá-las, mediante assinatura de um termo de compromisso com as empresas executoras da obra, para pagamento futuro da despesa. Outro exemplo era a emissão de debêntures por empresas públicas, de propriedade dos estados, que levantavam recursos e, posteriormente, os utilizavam para pagar impostos antecipadamente ao próprio estado. Ou seja, tratava-se de um endividamento disfarçado do governo estadual;

e) as operações de antecipação de receita orçamentária – empréstimos de curto-prazo junto a bancos – eram fonte de endividamento excessivo e corrupção. Alguns poucos bancos dominavam esse mercado e, utilizando-se de vantagens de informação assimétrica, ofereciam e emprestavam recursos a custo elevado a pequenas prefeituras, que não tinham capacidade

de técnica para levantar empréstimos por conta própria ou para avaliar corretamente as propostas que estavam assinando. Essas operações passaram a ser realizadas de forma transparente, através de leilões eletrônicos centralizados no Banco Central;

f) proibição de que um governador ou prefeito em fim de mandato repassasse dívidas de antecipação de receita a seu sucessor, mediante a proibição de contratação de dívidas ao final do mandato;

g) proibição de emissão de novos títulos públicos até o ano de 2010 (posteriormente essa proibição seria prorrogada até 2020);

h) os estados e municípios passaram a ser obrigados a fornecer informações financeiras periódicas ao Tesouro Nacional. Este, por sua vez, ficou obrigado a dar transparência a essas contas, mediante divulgação via internet.”

Vários desses princípios foram posteriormente incorporados ao texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituindo uma contribuição direta do Senado à redação daquela Lei.

Desde de 2001, ano em que se editaram as mais recentes regras que normatizam os limites e condições para empréstimos⁵, são submetidos a votação no Senado apenas os seguintes tipos de operação de crédito: empréstimos externos; emissão e rolagem de títulos da dívida pública; emissão de obrigações por empresas públicas que não tenham autonomia financeira; contratos de empréstimos associados à compra de bens e serviços no exterior.

Pode-se dizer que a ideia dos Senadores, ao restringir a sua análise a esses tipos de empréstimos, é a de estudar mais a fundo as operações com maior potencial de gerar riscos para a sociedade. O histórico brasileiro de crises cambiais recomenda cuidado maior com o endividamento externo. O

⁵ Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, ambas de 2001.

endividamento excessivo em títulos, por sua vez, pode gerar uma crise no mercado financeiro, fato já ocorrido em meados dos anos oitenta, como descrito acima. Já as operações de convênio e de emissão de debêntures, raramente praticadas atualmente, foram, no passado, veículo para ações de corrupção ou para contornar os limites de endividamento, o que justificou a sua inclusão entre as analisadas pelo Senado.

O trâmite do pedido de autorização para contratar uma operação de crédito começa com o envio do pedido de autorização, pelo estado interessado, ao Tesouro Nacional (antes da LRF, o envio era feito ao Banco Central). Este analisa o cumprimento ou não dos limites e condições de endividamento. Se as condições para a contratação do empréstimo não forem atendidas, o Tesouro devolve o pleito ao solicitante, comunicando a rejeição da autorização ao Senado. Se as condições estiverem sendo atendidas, o Tesouro encaminha o pleito para análise do Senado.

No Senado, o pleito é examinado inicialmente pela Comissão de Assuntos Econômicos e, sendo ali aprovado, é submetido ao Plenário, no qual votam todos os senadores.

Pela sistemática descrita, percebe-se que o Tesouro Nacional faz uma seleção prévia à análise do Senado, para onde são encaminhados apenas os pleitos que estão de acordo com a legislação. Nesse caso, se a pré-seleção feita pelo Tesouro Nacional for tecnicamente correta e isenta de influência política, não há, a princípio, motivo para o Senado rejeitar um pleito. De fato, uma análise das estatísticas mostra que praticamente todos os pleitos submetidos ao Senado são aprovados.

2. Conclusões e desafios

O processo de imposição de limites fiscais precisa estar sob permanente aperfeiçoamento, seja para se adequar às mutantes condições macroeconômicas

(facilitar a tomada de crédito quando a economia e a arrecadação vão bem, controlar o endividamento quando surge risco de *default*), seja para aumentar sua eficiência e transparência.

Nesse sentido, alguns desafios se impõem. O primeiro deles diz respeito ao cumprimento dos contratos de renegociação das dívidas estaduais e municipais. Para viabilizar o pagamento das parcelas dessa dívida, os contratos estabeleceram um teto para o valor das prestações que, em geral, não podem ser superiores a 13% da receita líquida do ente federado. Há casos em que a prestação integral (sem o teto) seria muito superior. A diferença é acumulada no saldo devedor e deve ser paga em dez anos, a partir do final do contrato regular. Ocorre que, em alguns casos (o mais grave é o da Prefeitura de São Paulo) o resíduo será muito grande e praticamente impagável. Será preciso uma nova renegociação. Contudo, a LRF proíbe tal renegociação. Será um desafio político alterar a Lei para solucionar esse tipo de problema sem, ao mesmo tempo, permitir o uso dessa alteração como instrumento para viabilizar uma nova rodada de sobreendividamento dos estados e municípios. Certamente o Senado será o palco dos debates a esse respeito.

Há problemas, também, no campo gerencial. À medida que a economia cresce e que a maioria dos estados e municípios, beneficiados pela arrecadação crescente de tributos, se vê em condições de ampliar seu endividamento, os pleitos de autorização de endividamento se avolumam. A Secretaria do Tesouro Nacional está crescentemente sobrecarregada na análise dos pleitos, sendo necessário simplificar as análises ou concentrá-las nas operações que representem maior risco fiscal.

No que diz respeito à qualidade das análises feitas pela STN, também há muito que evoluir. Aquele órgão não tem acesso a informações amplas acerca do passivo dos estados e municípios, visto que o Sistema

de Cadastro da Dívida Pública (CADIP) – administrado pelo Banco Central – tem suas informações incluídas nas regras de sigilo bancário. Com isso, toda análise precisa ser feita com base em informações enviadas à STN pelo próprio ente interessado no processo. Não havendo, também, conhecimento sobre o histórico de pagamento de dívidas passadas.

A efetiva contratação e o uso dos recursos de acordo com os protocolos assinados e apresentados ao Senado também carecem de monitoramento. Assim, por exemplo, um estado pode obter autorização para contratar empréstimos visando à ampliação da rede de esgoto em uma cidade e, na prática, usar os recursos para quitar a sua folha de pagamento. Uma ação mais integrada entre a STN e os tribunais de contas estaduais faz-se necessária para que haja maior informação acerca do efetivo uso dos recursos contratados.

A título de conclusão, chamo atenção para um ponto de conflito entre a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Enquanto a primeira, em seu art. 52, estipula como competência privativa do Senado o estabelecimento de limites e condições de endividamento para estados e municípios; a segunda fixa, em seu art. 30, que o Presidente da República submeterá ao Senado uma proposta de limites para o endividamento de estados e municípios. Salvo melhor juízo, a LRF está usurpando a iniciativa do Senado para propor os limites, repassando-a ao Poder Executivo. Em algum momento esse conflito da legislação precisará ser solucionado, visto que a tradição política no Senado é a de propostas de limite de endividamento de autoria de membros da Casa. Um outro ponto de conflito entre LRF e Constituição está no art. 32 da LRF, que estabelece que o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições de endividamento. Ora, sendo a matéria de competência privativa do Senado, deveria ser este, por meio de resolução, o responsável por indicar o seu

órgão assessor no cumprimento da tarefa constitucional, e não a Lei Complementar.

Não obstante essas dificuldades, é inegável o aperfeiçoamento do processo

de controle do endividamento de estados e municípios ao longo dos últimos quinze anos.