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

Marcos Mendes

Sumário

1. Introdução. 2. Conclusões e desafios.

1. Introdução

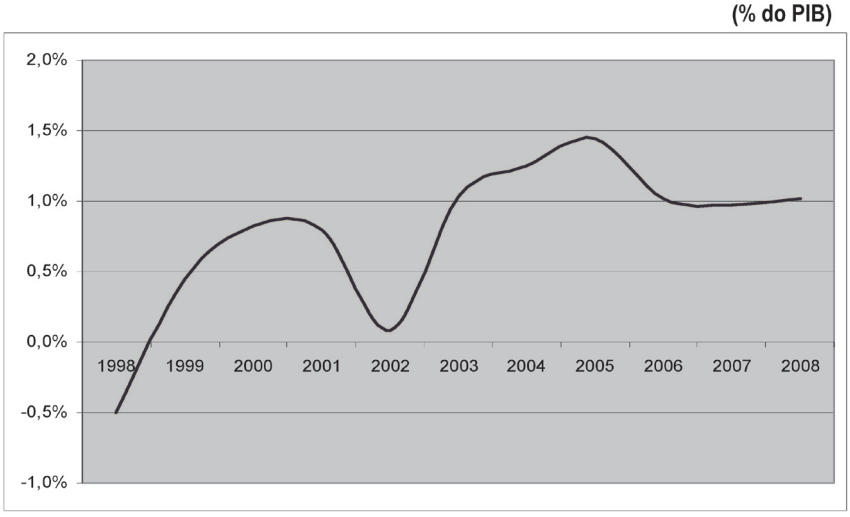
Na Constituição Federal de 1988, em um modelo herdado da Constituição anterior, o Senado Federal tem como competência privativa a tarefa de estabelecer limites e condições para o endividamento de estados e municípios. Isto ocorre porque a função primordial do Senado é zelar pelo equilíbrio da Federação. 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.

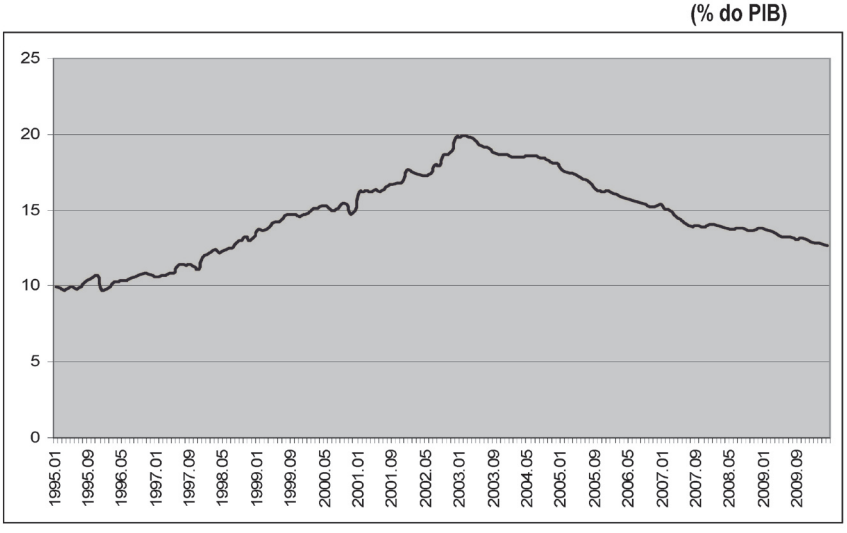
gráficos 1 e 2 mostram a sensível melhoria no resultado primário e a estabilização da relação entre dívida líquida e PIB dos governos subnacionais brasileiros.

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 sobre-endividamento 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 países[1] 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 fiscal[2]. É fixada uma regra de ajuste para os estados que extrapolem 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 estadual[3]. 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-

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

[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 se 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 estados[4]. 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 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 capacida-

[4] Dívidas decorrentes, por exemplo, de desapropriação de terras para a contrução 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.

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 empréstimos[5], 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 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

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

(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 os 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.