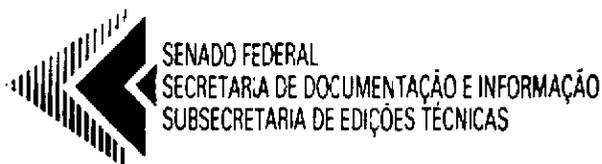


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 31 • n.º 123

julho/setembro — 1994

Editor:
João Batista Soares de Sousa



O papel do Senado Federal no controle do endividamento público no Brasil

JUAREZ DE SOUZA, JOSÉ LUIZ LOBO PAIVA E
MAURO MÁRCIO OLIVEIRA

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Controle do endividamento nas Constituições e leis – perspectiva histórica. 3. Dispositivos constitucionais de 1988. 4. Avaliação da aplicação dos dispositivos (resoluções do Senado Federal). 5. Endividamento público ótimo – esboço de um modelo. 6. Conclusões e recomendações.

1. Introdução

Este artigo tem por objetivo discutir o controle institucional do endividamento do Estado no Brasil, exercido pelo Senado Federal. Como se sabe, esta função atribuída ao Senado faz parte da divisão de poderes da República e, historicamente, figura entre as suas principais atribuições privativas.

No quadro conceitual da metodologia, este trabalho pode ser tido como exploratório, na medida em que visa dar conta dos elementos empíricos, organizados num quadro histórico-institucional, mapeando fatos específicos num espaço determinado, avançando, quando muito, na formulação de modelos e hipóteses preliminares. Vista a validade do esforço, a ele poderão se suceder uma série de estudos que poderão, com mais propriedade, discutir e aferir equações de comportamento, modelos mais completos e testar hipóteses até então apenas sugeridas. Refere-se, neste particular, a estudos com base macroeconômica mais consistente. Destes, poderão ser derivados, por fim, proposições de políticas a serem perseguidas pelo Estado, por meio de seu segmento Legislativo.

O *modus operandi* do controle sofreu alterações substantivas a partir de 1967 e, em especial, após as discussões e deliberações da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Trata-se, evidentemente, de uma evolução ins-

Juarez de Souza, José Luiz Lobo Paiva e Mauro Márcio Oliveira são Assessores Legislativos do Senado Federal.

titucional que não deve perder de vista o fato do grande aumento da participação do Estado na economia brasileira pós-guerra – seja do lado da simples regulamentação das atividades econômicas, seja do avanço estatal diretamente no parque produtivo do País. Com efeito, após as reformas Campos-Bulhões (1964/67), também cresceu a participação do Estado (setor público, *e.g.*) na captação de recursos financeiros. Segue-se, portanto, a ampliação das responsabilidades do Senado nesse processo, porquanto a Câmara Alta detém o controle institucional das operações de crédito do setor público – um exercício de competência privada definido pela Constituição.

A importância intrínseca desta linha de investigação decorre, especialmente, das características – volume, perfil, condições – do endividamento público decorrente da ampliada participação do Estado na esfera econômica, das alterações das normas constitucionais recentes que potencializam o controle institucional sobre as ações do Executivo e da necessidade de uma base técnica competente no interior do Legislativo, num contexto de regime democrático, que possa dar conta, a tempo, da complexidade da matéria, não descuidando da capacidade de o Estado animar o processo acumulativo nacional.

Nas seções 2 e 3 discutem-se os aspectos institucionais do controle do endividamento público numa perspectiva constitucional ao longo da história. A seção 4 dá conta dos aspectos técnicos da regulamentação do exercício da competência privativa do Senado Federal. Na seção 5 está proposto um esboço de modelo teórico com variáveis macroeconômicas – a partir de um conceito de endividamento público ótimo e de relação entre investimentos públicos adicionais e o nível de poupança agregada da economia – úteis ao exercício da competência do Senado. Por fim, na seção 6, são apresentadas as conclusões e algumas sugestões para o aprimoramento do exercício de função institucional tão relevante na vida econômica do País, particularmente no tocante a mudanças no Texto Constitucional que deveriam ocorrer com a redefinição do padrão de financiamento do Estado.

2. Controle do endividamento nas Constituições e leis – perspectiva histórica

Na República brasileira, ao Senado cabe, no campo estritamente legislativo, desempenhar, de forma preponderante, a função de re-

visar as deliberações da Câmara dos Deputados; a de processar e julgar, nos crimes de responsabilidade, autoridades públicas preponderantes; a de dispor sobre o endividamento público no contexto da preservação do equilíbrio federativo; bem como a de exercer sua parcela de responsabilidade no esquema de “pesos e contrapesos”, relativamente ao Poder Executivo, no caso de escolha e da aprovação de ocupantes de cargos públicos.

A avaliação sobre o controle do endividamento do Estado brasileiro cobre o período que vai da Constituição de 1824 até a de 1988.

O Império do Brasil fundou-se sobre a dependência às finanças internacionais, tendo herdado dívidas contraídas pelo e para o Império português. Evidência disso é a atribuição definida para a Assembléia Geral na Constituição de 1824 de “estabelecer meios convenientes para os pagamentos da dívida pública” (art. 15, item 14).

Ademais, entendeu-se necessário ou cabível atribuir o controle pela Assembléia Geral apenas quanto à contratação de empréstimos (e não operações de crédito em geral) pelo governo (imperial), o que perdurou por 65 anos, mais precisamente até o fim do Império, em 1889. Ao lado disso, sob inspiração descentralizadora, o Ato Adicional de 1934 (Lei n.º 16, de 12.8.34), atribuiu competências às Assembleias Legislativas Provinciais de “autorizar as Câmaras Municipais e o Governo Provincial para contrair empréstimos, concorrendo nas suas respectivas despesas”.

Em 1890, o Governo Republicano Provisório editou o Decreto n.º 510, pelo qual fez publicar a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, ficando mantidas as atribuições anteriores da Assembléia Geral, agora sob a designação de Congresso Nacional, com as seguintes alterações:

Constituição de 1824	Constituição de 1890
empréstimos	empréstimos e outras operações de crédito
estabelecer meios para pagamento da dívida	legislar sobre dívida pública e estabelecer meios para o seu pagamento

Afora estas alterações, aparece um novo dispositivo pelo qual o Governo Federal afiança o pagamento da dívida pública interna e externa (art. 81). Esta garantia estaria a indicar

a necessidade de o Governo Federal, no quadro federativo nascente, dar apoio à implantação dos Estados unidos. Concretamente estaria neste dispositivo a indicação de que a partir de então, as unidades federativas passaram a dispor da capacidade de contratação de empréstimos e, portanto, de se endividarem.

Tais dispositivos da Constituição de 1890 são confirmados pela de 1891 e, por não terem sido objeto das emendas de 1926, permaneceram inalterados até 1934, quando sobreveio uma nova constituição. Ressalte-se, entretanto, que tais emendas inseriram a faculdade de *intervenção da União nos Estados quando se caracterizasse incapacidade para organizar suas finanças, o que seria demonstrado pela "cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos"* (art. 6.º, IV). Este mecanismo institucional teve caráter reativo e seria, certamente, aplicável em última instância em casos decididamente graves e crônicos. A partir de então, a intervenção firmou-se como preceito constitucional permanente em todas as constituições com a novidade de que a faculdade também contemplaria a dos Estados em relação aos Municípios, a partir da Constituição de 1934. Desconsiderados os tipos de inadimplência motivadores da intervenção (ora a *dívida fundada, ora a dívida externa*), o preceito está assim registrado:

Constituição	Intervenção pela União	Intervenção pelo Estado
1981 e/ emenda 1926	art. 6.º, IV	-
1934	art. 12, VI	art. 13, § 4.º
1937	art. 9.º, d	-
1946	art. 7.º, VI	art. 23, I e II
1967	art. 10, V, a	art. 16, § 3.º, a e b
1969	art. 10, V, a	art. 15, § 3.º, a e b
1988	art. 34, V, a	art. 35, I

A Constituição de 1934 trouxe algumas novidades em relação às precedentes nos seguintes pontos:

a) inaugura-se a competência do Poder Legislativo para "dispor sobre operações de crédito", em caráter geral, categoria conceitual mais ampla ou abstrata do que a que lhe atribui a competência de autorizar contratações de

empréstimos. Tal dispositivo, entretanto, submerge com as Constituições de 1937 e de 1946 para reaparecer na de 1967 e continuar, inalterado, até a presente;

b) as contratações submetidas à autorização prévia sofrem três movimentos simultâneos:

b.1) têm seu espectro reduzido de "empréstimos e outras operações de crédito" para "empréstimos";

b.2) o controle passa a incidir sobre Estados, Distrito Federal e Municípios e não mais sobre a União; e

b.3) o controle passa a ser exercido pelo Senado Federal e não mais pelo Congresso Nacional.

O constituinte de 1946 inovou, relativamente ao de 1934, ao atribuir ao Congresso Nacional a competência de *autorizar*, em geral, operações de crédito (art. 65, VI). Ocorre que ao Senado Federal foi atribuída a competência de *autorizar* as mesmas operações, explicitamente, a Estados, Distrito Federal e Municípios. A hipótese de compatibilização exige o entendimento de atribuir a autorização conferida ao Congresso Nacional somente às operações de crédito da União e, ao Senado Federal, as de Estados, Distrito Federal e Municípios. Caso contrário, a consagração de competência ao Congresso Nacional revelaria a possibilidade de choque potencial com o Senado Federal, nos casos de Estados, Distrito Federal e Municípios.

As mais sensíveis modificações nos papéis do Legislativo relativamente ao controle do endividamento público vieram a ocorrer com a primeira Carta dos governos militares, vale dizer, a de 1967. As razões, no âmbito da economia, para a reorientação das competências senatoriais, encontram-se na modificação do padrão de financiamento da economia brasileira observada na década de 60, quando aumenta a importância dessa modalidade de financiamento e com ela, a necessidade de controle pelo Senado. Nessa ocasião, as reformas fiscal e monetária, implementadas por Campos Buihães, que redundaram na criação da ORTN, da correção monetária, incluída a concepção de que o Estado deveria financiar de forma não inflacionária os *déficits* por meio do lançamento de títulos competitivos no mercado, abriram espaço para captação de recursos no mercado pelo Estado, além das fontes clássicas de recursos tributários e de *seigniorage*.

Assim, pela primeira vez na história, apa-

rece como competência legislativa a de fixar limites globais para o montante da dívida consolidada. A emergência de um novo modelo institucional para o Estado brasileiro, tendo ocorrido sob uma inspiração autoritária e centralizadora, acabou condicionando os termos da prática de controle parlamentar, reduzindo-o, de um lado, aos atos praticados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e, de outro, à vontade e iniciativa do Presidente da República. Neste contexto, sendo controláveis apenas os atos de Estados, Distrito Federal e Municípios, é natural que a competência sobre os mesmos tenha sido entregue ao Senado Federal, a Casa Legislativa responsável pelo equilíbrio federativo. Tal arranjo e concepção perduraram por duas décadas, vale dizer, da Constituição de 1967 até as vésperas da promulgação da de 1988. Talvez por aí se explique o crescimento do endividamento da União, nos anos 70, já que o endividamento público federal teve seu "controle" regulamentado na Lei Complementar n.º 12/71, portanto fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal. A assunção de novas competências deve-se, por outro lado, ao exagerado crescimento do estoque de dívidas externas do setor público federal no período 1969/88 e que não estava sob o controle da Lei Orçamentária (pela Lei Complementar 12/71, os encargos financeiros dos débitos ficavam fora da Lei Orçamentária).

Já existia no período 1963/67 um certo desequilíbrio de finanças públicas, como tudo levava a crer. Isto decorria, basicamente, da insuficiência de mecanismos institucionais de financiamento da economia em geral e do Estado em particular. Porém, é interessante observar que essa preocupação com o processo de endividamento surge quase no mesmo instante em que são definidos novos instrumentos de financiamento para o poder público. Não há uma ruptura, um desequilíbrio das finanças públicas, sobretudo, no que diz respeito a encargos financeiros, para que o Senado passasse, naquele momento, a incorporar esse tipo de controle. É uma espécie de "preparação de terreno" para os efeitos da reforma do sistema monetário, da criação do Banco Central, da instituição da correção monetária, da reforma tributária propriamente dita, na qual os Estados e Municípios passam, inclusive, a participar dos fundos federais como FPE e FPM que expressam, na verdade, parte substantiva da partilha tributária entre as três esferas de governo. Surge, então, a necessidade de haver

um controle por uma instância que representasse o equilíbrio da Federação, porquanto os Estados e Municípios seguramente competiriam com a União na captação de poupança privada, inclusive pela via mobiliária. Assim, o Texto Constitucional de 1967 já incorporava uma preocupação de controle, embora seu grau de eficácia seja discutível. Muito embora a Constituição de 1967 tenha sido capaz de incorporar, de maneira preventiva, a necessidade de controle, parece que os instrumentos de regulamentação desse preceito constitucional não foram eficazes, haja vista o descontrolado verificado a partir de meados dos anos 70.

Deve-se ter em mente que nesse período o País vivia sob regime militar, o qual proporcionou a Carta de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Assim, é de se examinar a influência que o autoritarismo dos governos militares exerceu sobre o grau de controle do Senado Federal no endividamento público. Com base na legislação então vigente pode-se dizer que foi, relativamente, muito menor na definição direta da competência privativa do Senado Federal e muito maior na exclusão do próprio Congresso Nacional no processo de endividamento. Assim, com os instrumentos da Lei Complementar n.º 12, de 1971, e o Decreto-Lei n.º 1.312, de 1972, as operações de endividamento federal foram deslocadas do Orçamento Fiscal para o Orçamento Monetário, deixando de ser submetidas ao Congresso, o que pode consubstanciar o autoritarismo na condução do processo de endividamento. Já no que afeta diretamente ao processo de endividamento de Estados e Municípios, as alterações na competência do Senado Federal estão na subordinação das normas de controle global as propostas da Presidência da República, evidenciando a centralização na condução desse processo.

A Constituição de 1969, conforme mencionado anteriormente, incorporou uma determinada preocupação com o controle de endividamento público quando ainda não havia o descontrolado do próprio processo. Já a de 1988 incorporou a preocupação com o endividamento da União e aumentou a abrangência da competência privativa do Senado Federal, mas agora numa situação de desequilíbrio do setor público. Este fato permite levantar a hipótese de que a perda de eficácia no controle do processo de endividamento público estava muito ligada ao exercício restrito dessa competência

pelo Senado (vale dizer, de suas resoluções) e à própria competência conferida pelo Texto Constitucional, que não incorporava na concepção de controle, a ideia de montante e sua adequação à capacidade de pagamento do setor público, além do fato de sujeitá-la à prévia proposta do Poder Executivo Federal. Além do mais, o Texto Constitucional não atribuía ao Senado Federal o controle da dívida pública federal – externa e interna. Isso remete a uma avaliação das resoluções levadas a efeito até o presente, especialmente nas esferas municipal e estadual pré-constituente de 1987 e na esfera federal pós-constituente.

Outra novidade destacável, a partir da Carta de 1967, é a alteração do antigo dispositivo sobre a competência de o Congresso Nacional estabelecer meios para solver a dívida pública (presente de 1824 a 1946). Este preceito é substituído pelo estabelecimento de prazos, juros e demais condições das obrigações, entregue ao Senado Federal (art. 69, § 2º, a), além de acrescentar a faculdade de proibir/limitar, ainda que temporariamente, a emissão e lançamento de obrigações (art. 69, § 2º, c), agora restrita a Estados e Municípios e dependente de proposta do Presidente da República. Tal interveniência do Poder Executivo testemunha o caráter centralizador e autoritário do modelo de controle político do endividamento público que, simultaneamente, subordinava o Congresso Nacional e deixava as operações da União de fora deste tipo de controle.

Ainda assim, ao lado disso, foram criadas restrições, limites e condicionalidades para despesas orçamentárias e para operações de adiantamento de receitas (conhecidas como ARO) ao longo do exercício fiscal. A este propósito, vale recordar que o Poder Executivo submetia ao Poder Legislativo apenas uma parte do orçamento da União, deixando de lado o orçamento monetário e o das estatais, com o que os parlamentares lidavam com uma verdadeira obra de ficção.

Em princípio, tudo leva a crer que, a partir da década de 60, por inexistir descontrole do processo de endividamento e a dívida pública surgir como uma modalidade nova de financiamento da produção, em tese, não inflacionária, o Senado não foi capaz de efetivamente incorporar ao exercício de sua competência uma preocupação com o controle. Todavia, apesar de ter avançado na direção de categorias conceituais mais apropriadas ao controle do

processo de endividamento público, a faculdade de operações extralimites para Estados, Distrito Federal e Municípios, a exemplo de FAS e FNDU, inviabilizou, também, o exercício do controle. A escassa literatura sobre o assunto mostra que grande parte dos empréstimos a Estados, Distrito Federal e Municípios era feita junto a fundos e instituições englobadas naquela categoria. Por seu turno, conforme salientado, o Texto Constitucional não apenas subordinava o exercício da competência à prévia iniciativa do Executivo Federal, como também restringia a atuação do Senado às categorias *financeiras das operações em si e não ao controle do processo de endividamento público* como um todo. Neste particular, as resoluções do Senado, embora de eficácia reduzida, avançaram conceitualmente em relação ao próprio Texto Constitucional.

Elaborada sob governo civil, se bem que ainda eleito por votação indireta, em plena época de redemocratização, a Carta de 1988 altera as competências do Senado Federal em duas diferentes linhas:

a) passa a abranger também os limites para a *dívida consolidada* da União (art. 52, VI), ainda que submetida à iniciativa do Presidente da República;

b) inaugura a faculdade de dispor sobre limites e condições para a *dívida mobiliária* de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao lado disso, merecem destaque:

a) a lei complementar sobre finanças públicas (art. 163) cria uma certa confusão com as competências privativas do Senado Federal (art. 52);

b) a não-incidência do controle legislativo sobre as entidades controladas pelos poderes públicos dos Estados, Distrito Federal e Municípios naquilo que diz respeito ao estabelecimento de limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno (art. 52, VII); e

c) o abrandamento dos termos da *intervenção* de Estados em Municípios, já que o seu exercício se daria em condições de inadimplemento “sem motivo de força maior” (art. 35, I).

Após 1988, ao contrário das experiências anteriores, as resoluções do Senado passam a apresentar um maior rigor conceitual com probabilidade de proporcionar maior eficácia, atribuíveis, em sua origem, à maneira democrática como esta questão foi tratada no âmbito da

Assembleia Nacional Constituinte.

3. *Dispositivos constitucionais de 1988*

As competências privativas anteriores do Senado, a Constituição de 1988 adicionou outras, como, por exemplo, as que afetam as áreas monetária e financeira oficiais, porquanto os pretendentes à Presidência e diretorias do Banco Central, indicados pelo Presidente da República, sujeitam-se à aprovação do Senado Federal.

Na questão da dívida, especificamente, o primeiro ponto a ressaltar é que os constituintes de 1988 incorporaram ao controle privativo do Senado a questão do endividamento, da dívida consolidada, das operações de crédito interno e externo da União e das entidades por ela controladas, além de manter as de Estados, Distrito Federal e Municípios. Esse é um ponto extremamente positivo, pelo menos em termos de divisão de poderes e de exercício democrático desses. Além do mais, manteve-se o princípio da autonomia dos poderes locais, porquanto o mérito das operações de crédito é definido ao nível das leis (LDO, Lei de Meios e do Orçamento Plurianual), cabendo ao Senado Federal examinar limites e condições por ele fixadas.

Também foram ampliados os mecanismos de controle exercidos não somente pela fixação de limites globais para o montante de dívida consolidada, mas também para as operações internas e externas de crédito desses entes públicos, bem como a concessão de garantias em operações de crédito interno e externo. Tudo isto matéria de competência privativa, conforme incisos V a VIII, do art. 52.

Ao lado disso, a Constituinte excluiu da competência de controle do Senado Federal o processo de endividamento das entidades controladas pelas esferas de governo estadual, do Distrito Federal e municipal, assim como o poder de estabelecer os limites globais e condições específicas para a dívida mobiliária da União (art. 52, IX).

Como se vê, no contexto geral da ampliação das competências do Senado Federal, anota-se a restrição do controle legislativo no processo de endividamento das entidades controladas pelos poderes públicos das esferas estadual, do Distrito Federal e municipal e no estabelecimento das condições e dos limites globais específicos para a dívida mobiliária da União.

Ademais, o exercício da competência do Senado no caso dos limites globais para o mon-

tante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fica na dependência de proposta do Presidente da República (art. 52, VI). Especulativamente, questiona-se o fato de o Executivo tanto anteceder o exercício da competência privativa do Senado quanto exercer papel de coordenador-geral no estabelecimento de limites globais para o montante da dívida consolidada nas três esferas de governo.

Na atual situação parece ser substantivo analisar o exercício dessa competência privativa, mesmo sabendo da existência de outros fatores que intervêm no processo de endividamento, de forma a identificar se tal competência chegou a fomentar ou coibir, ainda que de forma limitada, o processo de des controle do endividamento público. Para tanto, é necessário retornar à questão dos extralimites, ao *status* de então do endividamento público, ao jogo das forças políticas no Parlamento e, por fim, à restrição do Poder Legislativo sobre o mercado.

Ainda que não competisse ao Senado controlar o endividamento da União, exatamente a maior parte do recente endividamento público brasileiro, a ineficácia do controle sobre a parcela restante deve ser atribuída menos à omissão do Senado e mais ao próprio *status* que a dívida representava na alavancagem do processo de crescimento econômico. Ou seja, o endividamento era visto como solução e não como problema.

Ao Senado poderia, mesmo com a *Agenda* definida, ter cabido, por exemplo, controle sobre a forma desse processo de endividamento. A questão central no processo de endividamento federal, que estava fora do controle do Senado, residiu, ou deve ter residido, externamente na aceitação de taxas de juros flutuantes (hoje, os depoimentos das autoridades daquela época deixam isso bastante claro) e, internamente, no prazo excessivamente curto para o resgate dos títulos. Neste particular, o Executivo Federal foi passivo diante dos agentes financeiros internacionais e nacionais ao aceitar tais condições.

Como o Senado poderia conferir eficácia ao processo de controle do endividamento público se houver na Casa uma maioria governista? O exercício da competência atribuída ao Legislativo, ainda que constitucional, nas situações em que a maioria é governista, fica enfraquecido, já que esta pode impedir, dificul-

tar, votar contra e derrubar o Relator, tudo segundo a legitimidade regimental. Nesse caso, a minoria pode, no máximo, retardar a decisão. Desse ponto de vista poderia emergir a seguinte tese geral: no controle e na fiscalização não se observa a relação entre dois poderes, mas de partidos, coligações e blocos oposicionistas contra a atuação do Presidente da República.

Outro aspecto a ser destacado é que a competência privativa do Senado atua sobre o lado da demanda dos recursos disponíveis. Na Constituição de 1988, o controle do lado da oferta está dividido entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo – seja ao nível de Banco Central, seja ao nível do Conselho Monetário Nacional, que seria, de acordo com a Constituição, transitório.

Assim, pelo art. 164 da atual Constituição a competência da União para emitir moeda é exercida exclusivamente pelo Banco Central. Mas o Banco Central está proibido de fazer empréstimo direto ou indireto ao Tesouro Nacional, ou a qualquer órgão que não seja instituição financeira. Ademais, o Banco Central, segundo a Constituição, pode comprar e vender títulos para o exercício das funções clássicas de política monetária, ou numa das funções clássicas de política monetária, qual seja, a política de *open market*, na compra e venda de títulos públicos no mercado, o que, sem dúvida, constitui-se em avanço institucional gravado na Constituição.¹

Já ao Congresso Nacional, pelo art. 48, inciso XIII da Constituição, compete dispor sobre matéria cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; então emerge uma dicotomia na distribuição do poder entre este mesmo Congresso e o Senado Federal. Não é que elas se choquem, são repartidas, pois toda operação de crédito desdobra-se em débito e crédito ao mesmo tempo. Compete ao Senado Federal disciplinar a assunção da dívida, não podendo competir-lhe a regulamentação da oferta de crédito, pois nesse caso estaria controlando, ao mesmo tempo, as entidades públicas e as privadas.

4. Avaliação da aplicação dos dispositivos (resoluções do Senado Federal)

Os aspectos técnicos dizem respeito aos ele-

¹ Deve-se ter em mente que, antes, havia mecanismos de financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central, a exemplo da conta-movimento do Banco do Brasil.

mentos que proporcionam conteúdo e sentido à aferição da capacidade unilateral de o Senado Federal exercer controle legislativo sobre o processo de endividamento público no Brasil. Assim, poder-se-ia perguntar: as Resoluções do Senado Federal – RSF – fazem uso correto das categorias conceituais das finanças públicas? As categorias conceituais utilizadas ensejam, plenamente, o exercício do controle legislativo sobre o processo de endividamento público? Discute-se, ademais, dois pontos considerados básicos: seleção de variáveis a serem incorporadas ao controle legislativo e abrangência do conceito de operação de crédito.

Para que o exercício da competência privativa do Senado Federal tenha consequência, suas resoluções deveriam dar conta dos vários aspectos relacionados ao endividamento. Assim, as resoluções deveriam dar conta tanto dos montantes anuais, quanto do estoque do endividamento de Estados, do Distrito Federal, de Municípios e da União. Seria o primeiro corte técnico. Deste ponto de vista, a avaliação dos atos regulamentares da competência do Senado Federal mostra que os mesmos atuam diretamente sobre o montante global anual de operações de crédito a serem realizadas e indiretamente sobre o montante dessa dívida, na medida em que o condiciona à capacidade de pagamento dos encargos futuros da entidade devedora.

A RSF n.º 58, de 1989, por exemplo, concentra o controle sobre o fluxo do endividamento novo e sobre a rolagem da dívida, talvez pelo grau de descontrole do endividamento do setor público nos anos 70 e 80. Assim, nela estão em evidência dois conceitos: o de rolagem da dívida e, mais particularmente, o de capacidade de pagamento do setor público.

Para qualquer consideração sobre a capacidade de endividamento e de pagamento deve-se salientar que o País carrega nesta década um problema que, a rigor, vem dos anos oitenta, qual seja estoque elevado e concentrado da dívida. Como preliminar, há bastante diferença quando se considera, em abstrato, as categorias: capacidade de endividamento e capacidade de pagamento e, quando se as considera no contexto de alto estoque de dívida e com vencimento dos serviços concentrados no tempo.

A análise da capacidade de endividamento, diante da contratação de uma operação de longo prazo, de maneira geral, deve contemplar, por um lado, o fluxo de renda e, por ou-

tro, o patrimônio. Este, sendo suficiente para garantir a operação, permite que o contratante atenda a um dos requisitos para concretizar a operação.

No passo seguinte deve-se apurar o perfil de distribuição dos serviços do endividamento total no tempo para avaliar a capacidade de pagamento do ente contratante. Neste ponto, é essencial associar seu fluxo de serviço da dívida ao da sua renda. Restaria, por fim, considerar aspectos do oferecimento de garantias para complementar as considerações econômico-financeiras com as de natureza jurídica e contratual.

Em resumo, as instâncias do processo de controle do endividamento devem tomar como seus elementos básicos o fluxo de renda, o estoque de dívidas já contraídas, as condições patrimoniais e a capacidade do tomador servir tais compromissos no futuro.

Se essas condições não podem ser satisfeitas pelo tomador, o acesso aos recursos pretendidos deve trafegar por outros caminhos, como, por exemplo, empréstimos a fundo perdido, doações, entre outros, mas não como uma operação de crédito que gere compromissos financeiros futuros.

Quaisquer que sejam as considerações, para o controle do endividamento público, deve-se ter em mente os fluxos e não os estoques. Ou, em outras palavras, o controle sobre estoques é exercido sobre os fluxos. Isso porque aos entes públicos sob controle do Senado Federal é permitida a contratação de operações de crédito desde que demonstrem capacidade de honrar o serviço associado a um estoque aumentado. Não há nas resoluções mais recentes do Senado Federal previsão de controle do estoque como um todo². Por isso mesmo esta questão merece ser colocada. Para tanto há uma dificuldade considerável que é a de arbitrar o montante global a ser fixado em termos razoáveis. Esta dificuldade pode estar por detrás da diretriz de orientar o controle tão-somente sobre os fluxos.

As dificuldades estão associadas ao tipo e ao tamanho do Estado desejado e a sua capacidade de honrar um fluxo de desembolso para quitar o principal da dívida assumida. Não se vislumbra uma base apriorística para definir-

se um tamanho ideal de dívida. Qualquer tentativa para fixar o estoque de dívida é arbitrária, sem base técnica justificável. Deste ponto de vista, é muito mais justificável defender o controle do estoque da dívida, por meio dos fluxos dos serviços a ele associados, do que definir arbitrariamente um tamanho do total do endividamento como foi feito no passado, na década de 70, quando foram fixados limites ou montantes globais para o endividamento público. Ainda assim, cabe mencionar que a Constituição Federal, em seu art. 52, inciso VI, estabelece a competência privativa de o Senado Federal fixar limites globais para dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Não obstante tais considerações, poder-se-ia estabelecer um coeficiente de endividamento em termos de estoque como, por exemplo, no caso de dívida externa. Mário Henrique Simonsen usava um indicador desse tipo no começo dos anos 70 e formulava um coeficiente igual a dois para o estoque de dívida externa em relação às exportações. No caso, o País teoricamente precisaria de dois anos de exportações para liquidar o seu estoque de dívida. Isso seria o limite global, dado por uma relação de estoque com fluxo.

Nos anos 70, houve a tentativa de controle sobre os montantes, principalmente no caso da União. Exemplo marcante é dado pelo Decreto-Lei n.º 1.302, de 1972, com seus limites globais de endividamento. Mas tudo foi abandonado, ao que parece, pela arbitrariedade de fixação de limites absolutos para situações dinâmicas e particularmente mutáveis.

A proposta do Ministro Simonsen, antes de tratar do estoque em si, condicionava o montante de endividamento à capacidade de pagamento. Assim, a capacidade de endividamento é limitada pela capacidade de pagamento.

Isso não elimina a necessidade de, espaçadamente, reavaliar o processo como um todo e, nestas circunstâncias, tentar resolver a questão do estoque em si, solver o problema do estoque para determinados entes.

Em resumo, tanto a idéia de montante (estoque) como a idéia de pagamento (fluxo) são variáveis substantivas no equacionamento do controle do endividamento. Não há controle se se restringir única e exclusivamente à questão do pagamento e muito menos à questão do montante da dívida. É necessário combinar as duas variáveis.

Avaliando a experiência histórica no exer-

² Sabe-se que o art. 52, em seu inciso VI, da Constituição reserva a iniciativa deste tipo de controle ao Presidente da República.

cício da competência do Senado no controle do endividamento, por meio das resoluções de meados dos anos 70 até as mais recentes, pode-se dizer que a concepção de controle expressa em termos dos conceitos de capacidade de endividamento e de pagamento e da própria conceituação de operação de crédito foi razoável. Este julgamento decorre da flexibilidade com que foi tratado o processo de endividamento das entidades em uma administração financeira relativamente controlada.

Todavia, particularmente de 1976 em diante, as resoluções permitiram que o estoque de endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios crescesse excessivamente por conta das operações extralimites, nas quais identificam-se do lado da oferta, os fundos públicos (tipo FNDU ou FAS da Caixa Econômica Federal, BNDES, BNH). Um julgamento categórico e definitivo a respeito exigiria que tal afirmação, aqui lançada como hipótese, fosse definitivamente testada. Ainda a nível de hipótese, a combinação do extralimite para Estados e Municípios com a ausência de controle sobre o endividamento público interno e externo da União foi decisiva para a formação do quadro lastimável de endividamento público no Brasil. Assim, o descontrole decorreu muito mais da permissividade de extralimites e da marginalização parcial imposta pelos governos militares ao Poder Legislativo do que da incorreção das categorias de finanças públicas apropriadas pelas resoluções do Senado Federal.

A alegada correção e/ou adequação conceitual das categorias das finanças públicas nas resoluções do Senado Federal comporta observações. As principais neste particular são que se seguem.

O Senado nunca tratou, pelo menos de forma clara, como o fez na RSF n.º 36, de 1992, da separação do estoque de dívida da dívida nova. Daí pôr que os conceitos de capacidade de endividamento e de capacidade de pagamento, presentes nas resoluções de 1976 e, sobretudo, nas de 1989 (94/89 e a 96/89, que tratam da União, Estados e Municípios), incorporavam os dispêndios com a rolagem de dívidas como se capacidade fosse.

A RSF n.º 96/89 avança na direção de um tratamento conceitual mais pertinente a um efetivo controle do processo de endividamento público: incorpora a noção da capacidade de pagamento e de adequação do estoque, pelas

possibilidades de rolagem que enseja. Avança, também, no tratamento dispensado às empresas públicas federais. Todavia, ao operacionalizar tais conceitos, o faz de forma que se perde a possibilidade de controle do processo. Os limites de endividamento público definidos pela RSF n.º 96/89, embora, como enfatizado, corretamente assentados nas noções de fluxos e de capacidade de pagamento, estão por demais flexibilizados para a União. Tal procedimento, em verdade, faz com que, basicamente, o controle do Senado Federal se restrinja aos empréstimos externos que, conforme dispositivo constitucional (art. 52, V) sujeitam-se à prévia autorização desta mesma Casa.

A capacidade de pagamento está associada à margem de poupança. Ocorre que na margem de poupança estão artificialmente incorporados os recursos para honrar o pagamento das dívidas. Disto se deduz que quanto mais endividado estivesse o Estado ou Município, maior a sua capacidade de endividamento, de pagamento, enfim, de operar dentro dos limites que o Senado viesse a estabelecer.

Com relação aos diferentes tópicos de aprimoramento técnico observado no texto da RSF n.º 36, de 1992, chama-se a atenção para o conceito de receita líquida real dos Estados, que teve excluídas suas transferências (constitucionais e legais) aos Municípios. Isso porque, se a capacidade de pagamento do serviço da dívida é função do fluxo da sua receita, nada mais lógico do que levar em conta a disponível, o que implica deduzir da receita líquida tais transferências obrigatórias aos Municípios.

Todavia, nessa resolução, a margem de poupança está ampliada das quotas de amortização de dívida e dos próprios juros, adequando o conceito à idéia de capacidade efetiva de pagamento dos encargos da dívida.

Vale lembrar que o problema não se esgota em aplicar-se maior ou menor grau de correção aos conceitos de forma abstrata. É necessário tomá-los em contextos particulares que considerem a magnitude do endividamento em um determinado momento, bem como o quadro econômico-institucional de maneira a fornecer à análise técnica o referencial de adequação e de rigor do controle necessário.

Afora avaliações conceituais, resta observar a existência de áreas não previstas para o exercício da competência privativa do Senado Federal. No primeiro caso, a Constituição exclui o processo de endividamento das entida-

des controladas pelos poderes públicos estaduais e municipais. No segundo caso, embora haja previsão constitucional, a Resolução n.º 96, de 1989, exclui dos limites fixados na própria resolução (art. 13) as operações de crédito de responsabilidade do Banco Central do Brasil e das instituições financeiras federais.

Não deixa de ser um dado politicamente relevante a introdução dos termos da Lei n.º 8.388, de 1992 (que trata do prazo das dívidas), na RSF n.º 36, de 1992; além do mais estabeleceu o limite de 15% da receita para o serviço da dívida, para os que aceitarem os termos do refinanciamento. Objetivava-se com este esquema uma divisão de recursos orçamentários de 60% para pessoal, 15% para o pagamento da dívida, 15% para custeio e 10% para novos investimentos. Assim, no limite, o Estado ou o Município estaria investindo 25% de sua receita.

5. Endividamento público ótimo – esboço de um modelo *Introdução*

Nesta seção é apresentado o esboço de um modelo de endividamento ótimo do setor público, objetivando captar as inter-relações entre as decisões de investimentos adicionais do Estado e algumas variáveis macroeconômicas relevantes no processo.

Com efeito, a partir da conceituação proposta de endividamento ótimo e das restrições macroeconômicas sobre tributos, poupança e investimentos, formula-se uma relação entre os níveis de poupança agregada e investimentos privados e públicos adicionais, bem como os acréscimos do endividamento público.

A formulação proposta incorpora a noção de propensão marginal a poupar de Keynes. Porém, numa linha kaleckiana, trabalha com o nível de investimento privado como uma função da poupança do próprio setor. Essa relação é aqui denominada de “propensão marginal a investir” do setor privado. O comportamento por ela expresso tem, seguramente, uma implicação sobre o endividamento público, na medida em que o financiamento dos investimentos públicos adicionais depende, no modelo, da poupança privada.

Há uma série de restrições na construção do modelo. Talvez a mais relevante esteja no pressuposto de que os gastos não-financeiros do setor público (D) são dados exogenamente. O pressuposto não deve ser lido como uma posição política favorável ao achatamento sala-

rial do setor público nem à compressão do custeio e investimento do Estado, objetivando criar margem de poupança para servir os encargos da dívida pública. Trata-se, pelo contrário, de reconhecer que, no curto prazo, tais gastos são rígidos, sobretudo nas economias em desenvolvimento democrático. Essa ressalva é importante porquanto se entende que a Assembléia Nacional Constituinte cometeu um equívoco ao criar rigidez na estrutura tributária, tratando os gastos públicos não-financeiros como variável de ajuste para os serviços da dívida. Tanto é que as despesas financeiras públicas, hoje, são consideradas em pé de igualdade com as transferências constitucionais e despesas com pessoal quando da elaboração do orçamento fiscal das três esferas de governo, ou seja, não são passíveis de reorientação em gastos sociais, por exemplo. Isso, entretanto, não exclui a possibilidade de se tratar, no contexto de outros países, os tributos como variável exógena para explicar as relações econômicas aqui focalizadas.

Por fim, chama-se a atenção para o fato de que este modelo não reflete integralmente as discussões levadas a efeito nas seções anteriores. Isto é, não apresenta uma formulação dos dispositivos constitucionais e dos aspectos técnicos, relativos ao controle do endividamento público, tal como tratado anteriormente. De fato, não houve essa preocupação nesta fase do trabalho e reconhece-se que há espaço para pesquisas futuras, envolvendo não apenas a consistência macroeconômica das normas, mas também os testes empíricos.

Um conceito de endividamento público ótimo

Entende-se por endividamento público ótimo (EPO) o estoque de débitos do setor público, decorrente de empréstimos e financiamentos, cujo perfil de desembolso não cria rigidez na administração dos recursos orçamentários, nem pressiona, diretamente, a taxa de juros no mercado financeiro.

O setor público aqui tratado incorpora as estatais e fundações na medida em que seus débitos pressionarem, de alguma forma, os orçamentos governamentais.

O grau de rigidez comunicado pelo perfil à administração orçamentária, embora difícil de precisar, leva em conta que os encargos financeiros sejam suficientemente reduzidos para permitir flexibilidade na alocação e gestão dos recursos públicos e não fator de seu estrangulamento.

No conceito está incorporada, também, a impossibilidade de o endividamento ótimo pressionar diretamente a taxa de juros, sem excluir que tal pressão, por meio de outros mecanismos, possa ocorrer de forma indireta.

Seja:

T = receitas públicas, exclusive alienações patrimoniais e operações de crédito;

D = despesas públicas, exclusive serviços de dívidas;

J = despesas com serviços de dívidas (juros + amortização + taxas);

S_g = poupança própria ou margem de autofinanciamento.

Um orçamento equilibrado requer, obviamente,

$$(1) T = D + S_g,$$

onde pode-se deduzir uma primeira noção de ótimo, a partir de uma definição de *superávit primário*,

$$(2) T - D = S_g = J,$$

ou seja, o *superávit primário* seria o excesso de receitas (T) sobre o nível de despesas (D), de sorte que o setor público geraria, sem maiores dificuldades, sua margem de autofinanciamento (S_g) necessária para servir seus débitos (J). Em consequência, não pressionaria a taxa de juros no mercado financeiro para cobrir *déficits* ou rolar dívidas.

Relação entre EPO e os tributos e a poupança agregada

A questão da otimização do endividamento público é, entretanto, muito mais complexa, pois envolve uma série de outras variáveis, tanto a nível micro (do tomador) como a nível macroeconômico (taxa de juros na economia, nível de tributação, investimentos, renda e emprego, preços, etc.). Para tanto, fazendo:

(3) T = f(y, t), onde y = nível de atividade econômica interna; t = taxa de tributação.

(4) D = g ("história") - A exogeneidade de D está determinada pela rigidez dos gastos com pessoal e encargos sociais, com manutenção da máquina administrativa e com um mínimo de investimento (Pessoal e Encargos + OCC).

(5) J = j(r, n), sendo r = Taxa Média de Juros; n = Prazo Médio dos Empréstimos e Financiamentos.

Como D é exógena, a equação (2) pode,

sem perda analítica, ser reescrita da seguinte forma:

$$(6) \frac{T()}{D} = 1 + \frac{J()}{D}$$

Logo, quanto maior o serviço de dívida, maior terá que ser o nível de arrecadação para manter o ótimo (equilíbrio primário).

Assim, caso haja internamente uma elevação na taxa de juros (qualquer que seja o motivo), sem um correspondente alongamento no prazo dos débitos (títulos ou contratos), haverá um desvio do ponto ótimo, a menos que o impacto dos juros sobre os serviços de dívidas seja amortecido pelo acréscimo das receitas públicas via aceleração da atividade econômica (y) e/ou aumento da carga tributária (t).

Em termos dinâmicos pode-se afirmar que a capacidade econômica dos entes públicos (União, Estados, Municípios) para acréscimos no estoque de dívida (contratação de empréstimos "dinheiro novo") teria como limite máximo a igualdade:

(7) $\Delta T \approx J$, dado que D aqui é tido como exógeno.

Evidentemente, como ΔT é manejável na política econômica, há que se pensar em algum outro limitativo (tipo M/T) para reduzir as incertezas e, até mesmo, os riscos de ruptura da ordem econômica.

Da formulação acima, embora extremamente simples, pode-se afirmar que, para a administração dos recursos públicos onde haja rigidez nos gastos, a manutenção do equilíbrio ótimo requer uma sintonia fina entre o fluxo das receitas públicas e o dos serviços de dívida, ou seja, entre nível de atividade econômica, carga tributária, taxa de juros e perfil (prazos de amortização).

No caso do Brasil, que convive com a rigidez dos gastos públicos (Pessoal e Encargos mais OCC), de forma mais ou menos comum, nos três níveis de governo, a dificuldade de conter o endividamento está ligada à dispersão do poder de controlar as variáveis necessárias à sintonia fina entre diferentes agentes públicos.

É nesse quadro confuso que o Senado Federal movimentou-se para exercer o papel de controlador institucional do processo de endividamento público no Brasil (limites, condições, prazos, etc.).

Tomando-se o conceito e variáveis já sele-

cionadas para o endividamento público ótimo, pode-se explorar, a partir do controle do limite individualizado de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, algumas categorias mais agregadas, a exemplo do montante e tipos de operações de crédito em um exercício financeiro, do limite de serviços de dívida na administração pública, das condições e limites de rolagem do estoque acumulado sobretudo nos últimos 20 anos, etc..

Em função disso, vale a pena promover um elo entre a equação

(7) $\Delta T = \Delta J$ e a restrição macroeconômica dada por:

(8) $S = s \cdot Y$, que pode ser reescrita como:

(9) $\Delta S = s \cdot \Delta Y$.

Da equação (3), tira-se:

(10) $T = t \cdot Y$, donde:

(11) $t \cdot Y = \Delta J$, tendo em vista a condição de equilíbrio derivada da equação (6).

Substituindo-se a equação (9) em (11):

(12) $\Delta J = t/s \Delta S$.

Logo, conforme a equação (12), a relação entre carga tributária e taxa de poupança agregada definiria o acréscimo do serviço de dívida compatível com o crescimento da poupança nacional, sem afastamento da condição de endividamento ótimo. Ou melhor, o nível de variação da poupança agregada da economia ponderado pela relação (t/s) seria o limite macroeconômico máximo do endividamento público ótimo.

O dilema entre endividamento público adicional e o investimento privado

O serviço da dívida (J) é uma fração da dívida fundada (M), isto é, do montante M de operações de crédito (empréstimos e financiamentos), realizadas ao longo de um período de tempo. A relação entre ambos, simbolizada por α , será tanto menor quanto maior for o prazo de retorno (n) e menor a taxa efetiva de juros (r). Logo,

(13) $\alpha \Delta J = \Delta M$.

Assim, para a situação em que o setor público não satisfaz a condição ótima e capta recursos no mercado para refinarçar o serviço de sua dívida (rolagem) e/ou custear outros

gastos adicionais, pode-se obter das equações (12) e (13):

(14) $\Delta M = 1/\alpha \cdot t/s \Delta S$, com $0 < \alpha, t, s < 1$.

Em suma, o montante global anual de operações de crédito, ou seja, o aumento da dívida pública (variação do estoque), é função do acréscimo da poupança agregada ponderada pela relação entre carga tributária (t), taxa de poupança agregada (s) e condições de retorno em termos de prazo (n) e de custo financeiro (r)³.

Admitida a situação em que a poupança do setor público financie exatamente o serviço de dívida, de modo que o *superávit* primário não abra espaço para novos investimentos públicos, além dos já contemplados em D (na categoria conhecida como OCC), os agentes públicos demandarão recursos adicionais do setor privado e poderão até produzir o *crowding-out* parcial ou total. Não faltarão estímulos econômicos e políticos (combate ao desemprego e à fome; períodos eleitorais, etc..) para que haja essa competição entre o setor público e o privado, em torno da poupança agregada.

Assim, em tese,

(15) $S_T = I_p + I_o$,

pois, a poupança agregada financiaria os investimentos públicos adicionais e os empreendimentos privados⁴. A alocação entre as partes dependeria da taxa interna de retorno dos projetos empresariais e da taxa de juros que o setor público estivesse disposto a pagar aos poupadores, pois a decisão sobre a execução de um projeto do setor público está muito mais centrada no critério de taxa de retorno social e de custo financeiro (taxa de juros e prazos) do que no critério privado baseado em retornos alternativos, entre taxa interna de retorno e taxa de juros. No limite, como o governo tem o poder de alterar a taxa de juros e, quase sempre, oferecer garantias atraentes, os investimentos privados poderiam ser nulos e a poupança agregada seria totalmente alocada para financiar os investimentos públicos (*crowding-out* pleno).

Da equação (15), tem-se:

(16) $I_p = S_T - I_o$

Os investimentos privados, além de parti-

³ A rigor, poder-se-ia deduzir da variação do estoque, a parcela do serviço pago relativamente à amortização do capital. Então, $\Delta M = \alpha \Delta J - \Delta J = (1 - \alpha) \Delta J$.

⁴ Trata-se aqui, evidentemente, de um modelo de economia com governo, porém fechada.

lharem a poupança agregada com os investimentos públicos, estão subordinados a uma propensão a investir dos empresários, determinada pela lógica capitalista (diferencial de retornos alternativos, expectativas, "espírito animal" à Keynes etc...). Uma relação comportamental simples pode ser, assim, escrita:

(17) $I_p = \gamma S_T$, onde γ = propensão marginal a investir do setor privado, e $0 < \gamma < 1$.

Substituindo-se a equação (16) na (17), tem-se:

$$(18) I_G = (1 - \gamma) S_T e,$$

$$(19) \Delta I_G = (1 - \gamma) \Delta S_T$$

Logo, das equações (14) e (19), obtém-se:

$$(20) \Delta M = 1/\alpha \cdot u/s \{1/(1 - \gamma)\} \Delta I_G, \text{ ou,}$$

$$\Delta M = k [1/(1 - \gamma)] \Delta I_G.$$

Assim, quanto maior for γ , maior será o aumento da dívida pública necessário para financiar os mesmos investimentos públicos adicionais aos já contemplados exogenamente (em D). A lógica dessa relação está na competição entre o setor público e o privado pela poupança agregada, que, certamente, redundará em elevação do custo financeiro efetivo das operações de crédito e na redução do prazo de retorno, pressionando para cima o endividamento público. Nesse caso, os efeitos maléficos dos juros elevados recairiam não só no serviço futuro da dívida pública, mas também sobre as taxas de crescimento (ou de desemprego) e de inflação da economia.

A principal conclusão que se pode tirar, *a priori*, dessa formulação é que a reorganização financeira do setor público pode ser tentada em dois estágios: no primeiro, todo o setor se "comprometeria" a obter o endividamento ótimo (o equilíbrio primário), num intervalo de tempo definido e em condições de refinanciamento consolidado, a partir de regras competitivas e não oligopolistas. Num segundo momento a massa de poupança privada a ser absorvida pelo setor público deve ter como parâmetro, entre outros, a propensão marginal a investir do setor privado, caso contrário, haverá uma elevação extra (desnecessária) do endividamento público, ou seja, um aumento decorrente, simplesmente, da pressão de demanda pública e não de "custo social dos recursos". Em suma, os poupadores em geral, e

não só os tradicionais *rentiers*, obteriam *windfall profits*, que seria financiado por toda a sociedade.

6. Conclusões e recomendações

Tendo como horizonte temporal os últimos 20 anos, os termos das resoluções do Senado Federal registram melhoria nos aspectos conceitual, da definição de limites, da abrangência e consolidação do refinanciamento pela União e da manutenção da autolimitação do Senado na elevação dos limites, ainda que ampliada para 25% da receita e não aplicável às operações contratadas junto aos organismos multilaterais que, normalmente, exigem contrapartida. Afóra isso, o mecanismo para impedir o repasse de passivos de operações de antecipação de receita orçamentária (ARO) de uma administração a outra pode ser lembrado como altamente positivo.

Inegavelmente, houve um avanço institucional no que diz respeito ao controle do endividamento público no Brasil em decorrência dos debates e deliberações no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. Talvez os mais relevantes tenham sido a incorporação das operações de crédito da União sob o crivo do Senado Federal e, apesar das lacunas ainda existentes, a proibição de o BACEN financiar direta e indiretamente o Tesouro Nacional.

Também houve um aprimoramento técnico e conceitual no processo/controlado exercido pelo Senado Federal, sobretudo após a longa negociação política que culminou na Lei n.º 8.388, de dezembro de 1991, e na Resolução n.º 36/92. Porém, ainda há espaço para grandes avanços, dentre os quais alguns destacados a seguir.

Num contexto de revisão constitucional sugere-se que o controle do Senado Federal avance sobre o endividamento das entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, já que, neste caso, atualmente, a única competência do Senado Federal é apreciar a operação de crédito caracterizada pela concessão de garantia por parte da União ou por controladores (CF, art. 52, VII).

Um segundo ponto indica a necessidade de se tratar do conflito potencial entre os dispositivos constitucionais que tratam do endividamento público, estando os do Congresso Nacional expressos nos artigos 48, II; 163, I a IV, e os do Senado Federal, consubstanciados nos incisos V a IX, do art. 52.

Um terceiro ponto refere-se à necessidade de o Senado Federal rever a RSF n.º 96/89 quanto aos conceitos e limites, a exemplo do que foi implementado na RSF n.º 36/92, bem como disciplinar limites e condições para operações de crédito de responsabilidade do Banco Central do Brasil e das instituições financeiras oficiais federais.

Um quarto ponto diz respeito à previsão em lei de penalização para a pessoa física do administrador público que vier a concretizar operação de crédito fora dos termos autorizados.

Uma outra idéia é a de que o Senado se aparelhe para ele próprio exercer esse controle por inteiro.

Metodologicamente, as providências poderiam ser encaminhadas de duas formas complementares, porém distintas. A primeira, de caráter técnico, deve tratar do aprimoramento do quadro conceitual e dos seus instrumentos de operacionalização e a segunda, de caráter político, da vinculação dos termos das resoluções à própria Constituição, a instrumentos complementares na área das finanças públicas e às leis que tratam de responsabilização das autoridades públicas.

Do esboço de modelo para o EPO formulado na seção 5, conclui-se que há uma relação direta entre o aumento do endividamento público e seus investimentos adicionais. Para o controle de nível global, deve-se ter em mente que esta relação está associada à carga tributária, à taxa de poupança do setor privado e à sua propensão marginal a investir, enfim, ao dilema entre o endividamento público adicional e o investimento privado.

Com base na formulação teórica, sugere-se que, em face de um grave desequilíbrio das finanças públicas, a busca do ótimo seja feita em dois estágios: num primeiro, por meio da consolidação global em condições competitivas; e, num segundo, por meio da subordinação do aumento do endividamento global às restrições macroeconômicas já referidas.

Por fim, como após a promulgação da Constituição de 1988 vêm surgindo alguns temas novos na área do endividamento público, recomenda-se desenvolver estudos específicos relativos aos seguintes tópicos:

a. Brasil como credor (PROEX – FINEX e Clube de Paris). Tais operações estão reguladas na Resolução do Senado Federal n.º 50, de 1993.

b. Vedação constitucional de Estados e Mu-

nicipios darem em garantia quotas dos fundos FPE e FPM em operações de crédito junto a todos os credores, exceto a União. A Emenda Constitucional n.º 3, de 17.3.93, ao introduzir o § 4.º no art. 167 da Carta Magna, vedou a possibilidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios oferecerem receitas próprias e quotas-partes dos FPE, FPM e ICMS como garantias às suas operações de crédito, exceto no caso de "prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta". Evidentemente, esta vedação constitucional impede o acesso de Estados e Municípios aos financiamentos de médio e longo prazos, porquanto os agentes financeiros nacionais (CEF, BNDES, etc.) e internacionais (BIRD, BID, etc.) não aceitam senão as receitas constitucionalmente vinculadas como garantia para seus empréstimos. Ou seja, as entidades financiadoras não se interessam por garantias reais (escolas, hospitais, imóveis, etc.) que, alternativamente, poderiam ser oferecidas pelos tomadores públicos. A prevalência do referido dispositivo constitucional, Estados e Municípios continuarão prejudicados quanto às respectivas autonomias financeiras que devem ter na Federação, assim como no acesso à poupança nacional e internacional – sem dúvida, fonte indispensável de recursos para o financiamento de projetos de longo prazo (habitação, saneamento básico, estradas, meio ambiente, etc.). Além do mais, trata-se de inegável retrocesso na gestão do setor público, porquanto os governadores e prefeitos voltaram a depender do aval do Poder Executivo Federal para obtenção de financiamento de médio e longo prazos. As implicações de tal tratamento diferenciado estão a exigir estudos específicos que avaliem a sua oportunidade.

c. Restrição constitucional à participação de Estados e Municípios no mercado mobiliário. É o caso da vinculação, em caráter de exclusividade, da emissão de títulos para a rolagem do principal da dívida mobiliária, até 1999. Considerar, também, o programa de refinanciamento das dívidas de Estados e Municípios – inclusive administração indireta – junto à União, de que trata a Lei n.º 8.727, de 5 de novembro de 1993, no contexto de reorganização global das finanças públicas.

d. Exclusão do endividamento das estatais estaduais e municipais (salvo quando dependerem de garantia do Estado ou da União) do controle do Senado. Os constituintes de 1988

avançaram nos mecanismos de controle, sobretudo ao sujeitarem as operações de crédito externo e a concessão de aval por parte da União à prévia autorização do Senado, este fixando inclusive limites e condições às operações das entidades controladas pelo poder público federal. O Congresso Nacional Revisor poderia vir a aperfeiçoar os dispositivos do Texto Constitucional sobre a matéria, conferindo tratamento isonômico à União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto aos limites de endividamento das empresas e entidades controladas pelas três esferas do governo.

e. Conflito potencial entre dispositivos constitucionais que tratam do controle do endividamento do setor público. Na Constituição Federal a questão da dívida pública está disposta no art. 48, II e XIV (competência do Congresso Nacional); art. 163, I e IV (Código de Finanças) e art. 52, V e IX (competência do Senado Federal). A demarcação de competência, na forma em que se encontra no texto constitucional pode gerar conflito entre o conteúdo do Código de Finanças Públicas e as resoluções do Senado Federal sobre o assunto, uma vez que a lei complementar deverá dispor sobre finanças públicas, dívida pública interna e externa, inclusive concessão de garantias (art. 163), ao mesmo tempo em que competência correlata é atribuída, privativamente, ao Senado Federal (art. 52). Com efeito, a ausência do Código tem levado o Senado a, embora produtivamente, incorporar disposições conceituais, metodologias e até mesmo o estabelecimento de condições e exigências que seriam típicas do Código, a exemplo do conceito de operação de crédito, metodologia de cálculos de

receitas, despesas públicas para efeito de limites, exigências de adimplências, de cumprimento de preceitos constitucionais que, em verdade, conformariam diretrizes de natureza global próprias do Código de Finanças Públicas.

Bibliografia

BRASIL. *Constituição (1988)*: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

KALECKI, Michael. Os determinantes dos lucros. In: II. *Economias capitalistas*. In: *Kalecki: Economia*. São Paulo: Ática, 1980. 224 p., pp. 51-59. (Grandes Cientistas Sociais: 16).

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970. 366 p.

MACKINON, Ronald. "Área monetária ótima". In: *ANPEC. Economia internacional (seleção de trabalhos por BAER, W. & SAVASINI, J.A.)*.

SENADO FEDERAL. "A renegociação da dívida externa". *Anais do seminário*, 7 a 9 ago. 1990. Brasília: Centro Gráfico, 1991. 270 p. (pp. 127-135. alocação do prof. da UnB, Luiz Fernando Victor).

SENADO FEDERAL. *Comissão Especial para a Dívida Externa. Relatório Final*. Presidente: Senador Carlos Chiarelli; Relator: Senador Fernando Henrique Cardoso. Brasília: 1989.

SENADO FEDERAL. *Constituições do Brasil (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e suas alterações)*. 1.º v: textos. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. 593 p.

SIMONSEN, Mário Henrique. *Macroeconomia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (v. 1, cap. 2).

TABELA 1.1 – Endividamento Público no Brasil – Dispositivos constitucionais que tratam de limites globais ao montante da dívida (1824 a 1988)

Constituição Federal	Limites Globais ao Montante da Dívida			
	Consolidada		Mobiliária	
	União	EDM	União	EDM
1824				
1890				
1891				
1926				
1934				
1937				
1946				
1967		SF: Fixar, por proposta do Presidente da República 1967: 69, § 2º, a 1969: 42, VI 1988: 52, VI		
1969				
1988	SF: Fixar, por proposta do Pres. da Rep. (52, VI)			SF: Estabelecer ... e condições (52, IX)

TABELA 1.2 – Endividamento Público no Brasil – Dispositivos constitucionais que tratam de limites e condições das operações de crédito (1824 a 1988)

Constituição Federal	Limites e Condições das Operações de Crédito			
	Interna		Externa	
	União	EDM	EDM	União
1824				
1890				
1891				
1926				
1934	PL: Dispor sobre operações de crédito (39,3)			
1937				
1946				
1967	CN: Dispor sobre operações de crédito (43, II)			
		SF: - Estabelecer/alterar, por proposta do Presidente da República, prazos, juros e demais condições das obrigações emitidas (69, § 2.º, b) - Proibir/limitar, por proposta do Presidente da República, temporariamente, emissão e lançamento de obrigações (69, § 2.º, c).		
1969	CN: Dispor sobre operações de crédito (43, II)			
		SF: - Estabelecer/alterar, por proposta do Presidente da República, prazos, juros e demais condições das obrigações emitidas (42, VI) - Proibir/limitar, por proposta do Presidente da República, temporariamente, emissão e lançamento de obrigações (42, VI).		
1988	CN: Dispor sobre operações de crédito (48, II)			
	CN: Lei Complementar disporá sobre emissão/resgate de título da dívida pública (163, IV)			
	SF: Dispor, inclusive para suas autarquias e entidades controladas pelo poder público federal (52, VII)			SF: Dispor, inclusive para suas autarquias e entidades controladas pelo poder público federal (52, VII)

TABELA 1.3 – Endividamento Público no Brasil – Dispositivos constitucionais que tratam de limites e condições das operações de crédito (1824 a 1988)

Constituição Federal	Contratação de Operações de Crédito			
	Interna		Externa	
	União	EDM	EDM	União
1824	AG: Autorizar o governo a contrair empréstimos (15, 13)			AG: Autorizar o governo a contrair empréstimos (15, 13)
1890	CN: Autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e fazer outras operações de crédito			CN: Autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e fazer outras operações de crédito
1891	1890: 33, 2.º			1890: 33, 2.º
1926	1891: 34, 2.º 1926: 34, 2.º			1891: 34, 2.º 1926: 34, 2.º
1934			SF: Autorizar empréstimos 1934: SF (19, V)	
1937			1937: CF (35, c) 1946: SF (33 e 63, II)	
1946	CN: Autorizar operações de crédito (65, VI)			
1967			SF: Autorizar empréstimos, operações e acordos (45, II)	
1969			SF: Autorizar empréstimos, operações e acordos, ouvido o Poder Executivo Federal (42, IV)	
1988			SF: Autorizar (52, V)	

TABELA 1.4 – Endividamento Público no Brasil – Dispositivos constitucionais que tratam dos meios de pagamento da dívida pública e do oferecimento de garantias pela União (1824 a 1988)

Constituição Federal	Dívida Pública	Garantias da União
1824	AG: Estabelecer meios para pagamento da dívida pública (15,14)	
1890	CN: Legislar sobre dívida pública e estabelecer meios para seu pagamento 1890: 33, 3.º 1891: 34, 3.º - 1926: 34, 3.º	AA: O governo federal afiança o pagamento da dívida pública externa e interna 1890: 81 - 1891: 84 - 1926: 84
1891		
1926		
1934	PL: Dispor sobre dívida pública da União e sobre meios de pagá-la (39, 3)	
1937		
1946	CN: Dispor sobre dívida pública federal e os meios de solvê-la (65, III)	
1967	CN: Dispor sobre dívida pública (46, II) 1967: 46, II - 1969: 43, II	
1969		
1988	CN: Lei complementar disporá sobre dívida pública externa e interna de todo o poder público (163, II)	SF: Dispor sobre limites e condições para a concessão em operações de crédito externas e internas (52, VIII) CN: Lei complementar disporá sobre concessão de garantias por ente público (163, III)

TABELA 1.5 – Endividamento Público no Brasil – Dispositivos constitucionais que tratam de outras formas de seu controle, inclusive da intervenção (1824 a 1988)

Constituição Federal	Outras formas de Controle	Intervenção	
		Da União nos Estados	Dos Estados nos Municípios
1824			
1890			
1891			
1926			
1934		AA: Quando cessar pagamento da dívida fundada por mais de dois anos. 1926: 6.º, IV - 1934: 12, VI	AA: Quando houver impropriedade dos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado ou falta de pagamento da dívida fundada por mais de dois anos (13, § 4.º)
1937		AA: Quando suspender serviço da dívida fundada por mais de dois anos ou que não resgatar empréstimo contratado com a União com mais de 1 ano de vencimento (9.º, d)	
1946		AA: Quando suspender serviço da dívida externa fundada por mais de dois anos (7.º, VI)	
1967	SF: Fixar limites e prazos, por proposta do Presidente da República, para "extra-limite" de montante de despesa anual no orçamento (66, § 1.º, a) AA: As operações de ARO no orçamento anual não poderão exceder a 1/4 da receita total estimada e serão obrigatoriamente liquidadas até 30 dias depois do exercício (69). CN: Deliberar sobre déficits anuais superiores a 10% do orçamento (66, § 3.º)	AA: Quando suspender pagamento da dívida fundada, por mais de dois anos. 1967: 10, V, a - 1969: 10, V, a - 1988: 34, V, a	AA: Por impropriedade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado ou falta de pagamento da dívida fundada por mais de dois anos. - 1946: 23, I e II - 1967: 16, § 3.º, a, b - 1969: 15, § 3.º, a, b
1969	AA: As operações de ARO no orçamento anual não poderão exceder a 1/4 da receita total estimada e serão obrigatoriamente liquidadas até 30 dias depois do exercício (67) CN: Lei complementar disciplinará resgate e colocação de títulos do Tesouro Nacional para amortizações de empréstimos internos não atendidas pelo orçamento (69)		
1988	AA: Vedadas operações de crédito superiores ao montante das despesas de capital (167, III)		AA: Quando deixar de ser paga a dívida fundada, por dois anos consecutivos, sem motivo de força maior (35, I)

(A) Legenda:

AA - Auto-aplicável — AG - Assembléia Geral (equivalente ao Congresso Nacional, no Império) — CN - Congresso Nacional — CF - Conselho Federal (substituiu SF na Constituição de 37) — PL - Poder Legislativo — SF - Senado Federal — EDM - Estados, Distrito Federal, Municípios — ARO - Antecipação de Receita Orçamentária.