

O Senado e a dívida pública

THOMAZ SAAVEDRA *

A Constituição brasileira diz que o controle da dívida pública cabe ao Senado Federal. Não há como fugir da responsabilidade. Pelo artigo 52, o Senado deve fixar os limites e condições para operações de crédito interno e externo, não só da União, mas também dos estados e dos municípios.

Já é do conhecimento público o estado falimentar das unidades da Federação. Foi divulgado recentemente pela imprensa que a dívida total dos 16 estados e cinco municípios com títulos públicos em circulação era de R\$ 96 bilhões em outubro de 1996. O Plano Real, ancorado no controle do câmbio, não suportará o crescente endividamento da República.

O uso dos precatórios para levantar dinheiro mostra a criatividade de nossos governadores e prefeitos, quando se vêem no sufoco. Mas não são os únicos meios ilícitos de conseguir recursos. Há as operações de antecipação de receita orçamentária, normalmente realizadas com bancos estaduais; os lançamentos de debêntures de estatais; e a simples inadimplência com o INSS, prestadoras de serviços de eletricidade e telefônicos, e fornecedores em geral. O calote do órgão público no Brasil é uma regra, e não uma exceção.

A CPI dos precatórios colocou o Senado em evidência. Até agora a comissão desempenhou uma função policial, de caça aos bandidos. Mas pode se perder nessa busca e acabar produzindo uma pizza, recheada de uns poucos bodes expiatórios. Terá assim perdido a oportunidade de prestar um grande serviço ao país, que seria a apresentação de medidas para estancar e reduzir nosso endividamento em bola de neve.

Se o Senado não está preparado para exercer suas funções de fiscal do endividamento público, como manda a Constituição, que se lhe forneçam a equipe e os meios imprescindíveis. O governo arranjou R\$ 20 bilhões para colocar no Proer e salvar bancos

que quebraram por falta de fiscalização. Com muito menos do que isso, teremos um Congresso apto a salvar a Federação.

Paradoxalmente, existem dentro do próprio Senado correntes a favor da transferência do poder de decisão sobre a dívida pública, desse órgão para o Executivo. Esse grupo de senadores tem propostas centralizadoras que vão desde simples proibição da emissão de títulos públicos pelos estados e municípios até a delegação de poderes para o Banco Central ou para a Secretaria do Tesouro, nas decisões sobre as emissões.

A não interferência do Poder Legislativo no processo decisório sobre o uso de fundos públicos, seja por omissão, seja por exclusão, tem efeitos exemplarmente comprovados pelas descobertas da CPI dos precatórios.

Em primeiro lugar, possibilita o surgimento de quadrilhas e facções nos setores administrativos das unidades federadas. Em São Paulo estavam envolvidos na maracutaia o coordenador da Dívida Pública, o responsável pelo setor de informática, a diretora de contabilidade da Secretaria de Finanças, e, provavelmente, o secretário de Fazenda do município.

Em segundo, favorece o uso do sistema de caixa único, onde as contas públicas se misturam numa geléia geral, à ser manipulada para todo tipo de corrupção e desmandô. Segundo o prefeito de São Paulo, não havia uma conta vinculada para o pagamento de precatórios. Os recursos obtidos com a venda de títulos iam para o caixa único da Prefeitura, que era usado para todas as despesas do município.

Por último, concorre para a aprovação de rolagem das dívidas a toque de caixa, quando são criadas situações de emergência, que impossibilitam uma decisão mais consciente do Legislativo. O pedido de emissão de R\$ 410 milhões, para rolar uma dívida de R\$ 418 milhões do Estado de São Paulo, foi apresentado ao Senado quatro dias antes do vencimento. O Senado aprovou o projeto em

regime de urgência, submetendo-se às pressões do presidente da Comissão de Assuntos Econômicos.

Assim, por imperativos constitucionais, e de bom senso democrático, a solução do problema da dívida pública deve provir, necessariamente, de um Senado mais bem assessorado e equipado. Isto de maneira alguma dispensa a colaboração que o Executivo, o Judiciário e a sociedade em geral possam trazer. Na verdade, algumas propostas já surgiram, que não contrariam nosso regime de república federativa.

Vejo como simplesmente paliativas — embora indispensáveis — as que propõem que a oferta de títulos públicos passe a ser feita através de sistema eletrônico; as que propõem a moralização do mercado através de um organismo de fiscalização independente (não precisa criar nenhum, basta revigorar a moribunda Comissão de Valores Mobiliários); e as que introduzem um sistema de *rating*. São medidas fracas, porque não mudam o *status quo*. Por exemplo, qual o *rating* de Alagoas, numa escala de zero a dez?

As medidas eficazes são profundas e duras e pressupõem um sólido conhecimento da situação. O principal pressuposto é o de que o Senado tenha um retrato real da dívida pública no Brasil, onde, se preciso for, cada título seja conhecido *pele nome*. O balanço do endividamento, por estado e município, relacionando-se os devedores em ordem decrescente do montante, e datas e valores de vencimento, deve ser do conhecimento de toda a nação. A palavra de ordem deve ser *full disclosure*, a ampla divulgação exigida em todas as operações do mercado financeiro. Nesse enfoque, o Senado deve fazer prevalecer sua autoridade e tomar a rédea do controle dos acordos de rolagem da dívida, que ninguém no Brasil sabe explicar como foram feitos, quais as condições e que estados ou municípios já assinaram.