

A Federação, o Senado e as dívidas estaduais

César Epitácio Maia

AS reformas realizadas a partir da segunda metade dos anos 60 nas áreas tributária e financeira se apoiam em uma **suposta** ineficiência de Estados, Municípios e políticos. Sendo assim, cumpria reordenar, centralizando. É exemplo disto a **teoria do chafariz**, que desqualificava a capacidade de decidir dos Prefeitos, que sempre gastariam em obras desnecessárias.

Não apenas ocorreu uma centralização quantitativa como também qualitativa. Ou seja, os recursos fluíam de maneira crescente para "cima" e iam sendo criados os mecanismos para sustentar este movimento. Exemplos são muitos:

O imposto ao valor agregado (ICM) é um imposto que ganha maior eficiência nos Estados unitários, não federados; os impostos municipais são Urbanos (ISS e imposto predial); ...

O resultado, previsível, foi ampliar o déficit público de Estados e Municípios. E exacerbá-los pelos desvios do autoritarismo e pelo descompromisso e descontrole estimulados pela **bioncidade**.

Os mecanismos criados para o controle do endividamento de Estados e Municípios foram consolidados em 1975 pelo Senado Federal, através da resolução 62, regulamentada pela resolução Bacen nº 345 do mesmo ano e, posteriormente, adicionada pelo ofício nº 587 — Gedip-Bacen de 1976.

Neles são fixados os limites do endividamento global e sua expansão, sob as diversas modalidades, emissão de títulos, empréstimos internos e externos. São também definidos os parâmetros para um sobreendividamento, ou seja, para que os limites fixados sejam elevados.

Os caminhos que levam à autorização do Senado passam pela análise da Seplan e do Bacen e aprovação do Conselho Monetário. Posteriormente, vão à Presidência da República para encaminhamento ao Senado.

Claro está que os limites de que trata a Resolução do Senado hoje estão superados, e de forma gravosa, pelo problemático uso das máquinas governamentais no ano eleitoral.

Os pedidos de autorização para o giro da dívida pública e sua expansão foram, desde há muito, apresentados pelos Estados à Seplan e Bacen para encaminhamento ao CMN, à Presidência e finalmente ao Senado.

As resoluções e ofício citados evidenciam a vontade do legislador (apesar do nível reforçado de participação do Executivo), de que o processo siga seu rumo e retorne apenas por inconsistência técnica:

Resolução 62 — art. 3º § único: "A fundamentação técnica da medida excepcional prevista neste artigo será apresentada ao CMN que a encaminhará, por intermédio do Ministro da Fazenda, ao Presidente da República, a fim de que seja submetida à **deliberação do Senado Federal**".

A Resolução 345 e o ofício 587 regulamentaram os procedimentos fixando as formalidades de recepção e resposta e inclusive certos prazos.

Tem-se dito que mais delicado que o conteúdo das medidas de política econômica é a sua permanência: mais grave que o conteúdo das regras é não haver regras estáveis. Isto incentiva a especulação sobre ativos de alta liquidez e de curtíssimo prazo, desestimulando a atividade produtiva.

O gasto público se se pretende ordenado e orientador requer uma amplitude de pelo menos médio prazo. De outra forma, deterioram-se os serviços públicos, descontinuam-se os investimentos com perversos efeitos sobre o emprego, desmoraliza-se o contacto com fornecedores e não se planifica o desenvolvimento. E é esta a situação em que se encontra a quase totalidade dos Estados.

Acreditamos ser necessário um amplo saneamento das finanças públicas para que o déficit público dos Estados corresponda, no limite, aos investimentos e à amortização da dívida.

É necessário, certamente, um plano para que isto ocorra e um acompanhamento de execução. Sendo o Senado Federal a instância ordenadora e fiscalizadora de última instância, cabe ao Executivo Federal fazer cumprir suas determinações e fornecer os elementos para sua decisão.

O que não pode ocorrer é uma dupla interferência naquelas

atribuições: não definindo condições e regras e obstruindo o trânsito dos pedidos de autorização de endividamento.

A recentemente criada Comissão de orçamento — COMOR, integrando os diversos órgãos do Executivo, deveria facilitar este caminho e homogeneizar as orientações. Por enquanto, prossegue na trilha dos papéis.

A Federação já foi fartamente golpeada pelas mudanças ocorridas no período autoritário. Os poucos resquícios que permitem realizar uma relação, mesmo indireta, entre o Legislativo e os Estados devem ser efetivos para que não ocorra transferência de responsabilidade.

Achamos despropositada a sugestão de moratória interna para os Estados. Queremos, ao contrário, assumir as dívidas legais que herdamos. Procuramos reforçar e recuperar nosso título, a ORTRJ. Para isto, foi reativada a Distribuidora do Estado e absorvida por ela, em condições de mercado, toda a emissão de 83 e progressivamente os títulos encarteirados no Banco e que, por terem sido emitidos artificialmente, tantos problemas causaram.

O déficit público foi reduzido de forma enérgica e caminhamos para já no final do ano atingirmos a posição de igualar as operações de crédito, aos investimentos mais amortização, com redução de mais de 40% sobre a média dos últimos 8 anos.

No entanto, a inércia no processo decisório para o trânsito dos pedidos de autorização para endividamento entre Estado e o Senado prejudica a racionalidade das decisões. Exige uma compressão de dispêndio pela incerteza quanto ao futuro imediato, que onera fornecedores, a própria manutenção e os serviços.

Impede a maximização do gasto público com o mínimo de déficit por exigir que o Tesouro Estadual tenha garantias antecipadas do cumprimento das obrigações centrais e intransferíveis, como pessoal e serviço da dívida.

Mais importante ainda, obstrui os tênues elementos de oxigenação da Federação, impedindo que o Senado e os Estados possam definir rumos e assumir compromissos. É possível até que a menor contenção do déficit público este ano não ocorra, propriamente nos Estados e, neste caso, não haverá qualquer interferência.

Se o mês de setembro é grave, o de outubro será crítico. Que "mensagem a Santa Catarina" não seja "a Garcia".

1. Títulos da dívida pública

	Federais (ORTN-LTN)	Total Estados e municípios	ORTRJ
(saldo)			
28 de fevereiro (Cr\$ Tri)	9,0	1,16	0,22
31 de julho (Cr\$ Tri)	15,2	1,77	0,33
Crescimento	69%	53%	50%

Obs.: Inflação no período — 63%

2. Dívida da Administração

Direta de Estados e Municípios (31 de julho)	
Global:	Cr\$ 6,6 Trilhões
RJ:	Cr\$ 0,5 Trilhões
Participação:	7,5%

3. Déficit Público *

Rio de Janeiro (Em Cr\$ 83-IGP-140%)	
75 — 78 média —	Cr\$ 154 bilhões
79 — 82 média —	Cr\$ 166 bilhões
81 — 82 média —	Cr\$ 187 bilhões
82 —	Cr\$ 250 bilhões
83 até 30 setembro	Cr\$ 35 bilhões

* medido pelas operações de crédito necessárias à sua cobertura.

César Epitácio Maia é Secretário de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro.