

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 230, de 2006, que *autoriza a realização de plebiscito sobre o pagamento da dívida pública externa brasileira, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ADELMIR SANTANA**

RELATOR *AD HOC*: Senador **ANTONIO CARLOS JÚNIOR**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS) nº 230, de 2006, de autoria da Senadora HELOISA HELENA, que pretende convocar plebiscito de âmbito nacional, para que a população brasileira decida sobre o pagamento da dívida externa brasileira e sobre as condições desse pagamento, conforme seu art. 1º.

No parágrafo único do art. 1º, o referido PDS exara quais as questões a serem feitas. A seguir, equivocadamente no art. 3º, o PDS estabelece que o Tribunal Superior Eleitoral regulamentará o assunto, dando formas e baixando resoluções adequadas para a realização e apuração do plebiscito. O art. 4º estabelece a cláusula de vigência.

Na justificação, consigna-se que entidades de classe, organizações não governamentais e religiosas organizaram e realizaram no ano 2000 o plebiscito popular da dívida externa. Ainda de acordo com a

justificativa, a iniciativa é baseada em campanha do Vaticano, que pregou o cancelamento das dívidas dos países empobrecidos. Todavia, defende que a iniciativa não é uma promoção do calote.

A seguir, a justificativa traz um comparativo entre os juros pagos da dívida pública externa e interna e os superávits anuais gerados para o pagamento dos juros e da dívida, como argumento para defender o plebiscito.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, cumpre salientar que o referido PDS nº 230, de 2006, está constitucional e juridicamente fundamentado, haja vista que a Constituição Federal (CF) estabelece no seu art. 14, que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular; ainda, o art. 49, XV, da CF, consigna ser da competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização de referendo e convocação de plebiscito.

Ademais, a lei a que se refere o citado art. 14 da CF é a Lei nº 9.709, de 1998, que regulamenta a realização de plebiscito.

Em sendo assim, proposição convocando plebiscito apresentada no Senado Federal ou na Câmara dos Deputados terá que ter a assinatura de um terço dos membros da Casa iniciadora, no mínimo, o que está observado no caso em pauta, uma vez que trinta e um senadores assinaram o Projeto de Decreto Legislativo nº 230, de 2006.

Quanto à espécie de proposição adequada à convocação de plebiscito, o dispositivo legal em pauta prevê exatamente o projeto de decreto legislativo, porquanto é o instrumento típico utilizado nas deliberações de competência exclusiva do Congresso Nacional – ou de uma de suas Casas – que tenham repercussões externas.

O art. 8º da Lei nº 9.709, de 1998, estabelece que aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça

Eleitoral, a quem incumbirá: I – fixar a data da consulta popular; II – tornar pública a cédula respectiva; III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Além disso, o art. 10 dispõe que o plebiscito ou referendo, convocado nos termos da citada Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Por fim, cumpre fazer referência ao art. 12, ainda da Lei nº 9.709, de 1998, que determina que a tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional. Desse modo, como se vê, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamentou o plebiscito.

Em relação à emissão de títulos da dívida pública externa, a Constituição Federal atribui competência privativa ao Senado Federal para autorizar operações externas de interesse da União, conforme o art. 52, V, *verbis*:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....
V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
.....

Após a conclusão da renegociação da dívida externa, em abril de 1994, o Brasil voltou a captar recursos no mercado financeiro internacional em 1995. Esses recursos inicialmente foram utilizados para ampliar as reservas internacionais e reduzir a dívida mobiliária federal interna. Contudo, a maior vantagem do retorno do Brasil no mercado de capitais externos foi a formação de uma base de investidores no longo prazo, consolidando a abertura de novos mercados e viabilizando um maior leque de alternativas para o financiamento do setor público brasileiro.

O amparo legal para as emissões do Tesouro Nacional no exterior é dado pelo Senado Federal, mediante aprovação de Resolução específica. Inicialmente, de acordo com as Resoluções nº 57, de 1995, e nº 69, de 1996, os recursos oriundos das captações externas deveriam ser utilizados exclusivamente na amortização da dívida pública mobiliária federal interna. Atualmente, as operações do Tesouro Nacional são conduzidas sob o amparo da Resolução nº 20, de 2004, que confere mais flexibilidade na administração da dívida pelo Tesouro Nacional, uma vez que prevê que os recursos oriundos das emissões poderão ser utilizados no resgate da dívida pública federal em geral.

Do ponto de vista gerencial, ressalte-se que a dívida pública federal é administrada de forma integrada, considerando ativos e passivos, tanto internos quanto externos. Tal medida contribui fortemente para que o processo de captação externa insira-se como instrumento num contexto amplo de redução de custos e riscos no perfil da dívida pública federal.

Nos termos da Resolução nº 57, de 1995, os recursos obtidos com as emissões no exterior eram destinados exclusivamente ao resgate de títulos da dívida pública federal interna, após a conversão para a moeda local e depósito dos recursos nas reservas internacionais. Ou seja, trocava-se dívida interna por dívida externa. Com a Resolução nº 20, de 2004, os recursos assim obtidos passaram a ser destinados ao pagamento da dívida pública federal, interna e externa, de responsabilidade do Tesouro Nacional.

A sistemática de emissões de títulos públicos soberanos no mercado internacional caracteriza-se por ofertas públicas não regulares, cujos montantes totais acumulados de emissão foram definidos pela Resolução do Senado Federal nº 20, de 2004, em US\$ 75 bilhões.

Ademais, como forma de controle do endividamento público e de atos do Executivo sobre esse assunto, a Resolução nº 20, de 2004, manteve a exigência do envio a esta Casa, pelo órgão responsável pela administração da dívida pública federal, de relatório circunstanciado, abrangente e analítico, em até trinta dias após a realização de cada operação de administração de passivos (art. 3º, Resolução nº 20, de 2004). Caso o Poder Executivo descumpra esse mandamento, fica suspensa a autorização para a realização de qualquer outra operação, até que seja cumprida a obrigação.

Portanto, o Senado Federal possui responsabilidade direta sobre toda e qualquer autorização na emissão de dívida pública externa.

Quanto ao mérito, cabe considerar que a aprovação do PDS nº 230, de 2006, traria sérios prejuízos aos cofres públicos, à administração da dívida pública e mesmo à estabilidade financeira do País.

Em primeiro lugar, uma auditoria teria como base as fontes dos recursos, ou seja, verificar a autenticidade ou não de cada emissão de título da dívida externa. Como a emissão de títulos é executada pelo Tesouro Nacional, com a autorização do Senado Federal e acompanhamento do Tribunal de Contas da União, consideramos muito difícil, apenas para não dizer impossível, que na relação de títulos da dívida externa pública brasileira exista algum título que não corresponda, legitimamente, ao valor emitido e arrecadado pelos cofres públicos ou que seja falso.

Em segundo lugar, quanto ao uso dos recursos, sabe-se que foram usados para os mais diversos fins, compondo o orçamento público da União, quando da conversão dos recursos em moeda local. Cabe ainda considerar que para cada operação de crédito com recursos externos existe a vinculação com cada bem ou serviço financiado. No âmbito do Programa de Emissão de Títulos da Dívida Externa não existe a vinculação, destinando-se os recursos para compor as reservas internacionais e para administrar a dívida externa preexistente.

Ademais, a justificativa do PDS faz, indiretamente, menção ao Programa de Alívio da Dívida Externa dos Países Pobres de organismos financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ao se referir à campanha do Vaticano. Por esse Programa, os países de baixa renda, muito pobres, tiveram suas dívidas externas parcialmente ou totalmente perdoadas por seus credores, inclusive o Brasil. Todavia, não se constitui legitimamente aceitável, a despeito da pobreza interna, que países de renda média como o nosso promovam auditorias com o objetivo de promover o calote como programa de governo, a despeito da negativa de calote na justificativa do PDS. Devemos ter como princípio que qualquer questionamento unilateral de uma dívida significa sua renegociação total ou parcial.

Por isso mesmo, a aprovação de um plebiscito significaria imediato aumento dos juros dos títulos da dívida externa negociados no mercado secundário, por meio da queda do preço desses títulos. Novas emissões de títulos seriam mais caras tanto para o setor público como para o setor privado, pois aumentaria o risco para o investidor. Conseqüentemente, haveria aumento dos juros internos e mesmo aumento na necessidade de financiamento externo e desvalorização da moeda brasileira, com a fuga de investidores externos e internos.

Além disso, o Brasil possui cada vez menos vulnerabilidade externa, com o nível de reservas internacionais, em torno de US\$ 200 bilhões, em patamar muito superior à dívida externa pública.

Cabe ainda esclarecer os conceitos de superávit primário e de déficit nominal, que comumente geram dúvidas e discursos equivocados.

Ao analisar o orçamento público, o importante é que consideremos o déficit nominal, que é a diferença entre todos os gastos e as receitas totais, desde que isso não implique em restrição à política monetária, que deve ser livre, sem restrição fiscal, para manter a inflação na meta desejada pela sociedade. No jargão econômico se diz que a política monetária não deve ter dominância fiscal, pois a autoridade monetária deve estabelecer os juros conforme a meta para a inflação e não de acordo com a disponibilidade de recursos. Na prática, em alguns momentos de crise inflacionária, a autoridade monetária acaba aceitando um pouco mais de inflação, conforme a sustentabilidade da dívida do país.

Assim sendo, o artifício contábil de analisar o superávit primário, que exclui os gastos com juros, é apenas para que se distingam os gastos governamentais que podem ser alterados - conforme as prioridades de tributação e gastos públicos da sociedade - dos gastos com juros que são mera consequência da política monetária, que, por sua vez, é consequência da política fiscal, das condições cambiais e da estrutura macroeconômica do País e do exterior. Dessa forma, pode-se dizer, por exemplo, que gastos com previdência social, se insustentáveis, resultam em juros altos, mas não se pode dizer que juros altos fazem com que parcelas da população se aposentem mais cedo.

Em uma palavra, a distinção entre superávits ou déficits primários e nominais serve apenas para se analisar os gastos que podem ser alterados pela política fiscal e não para distinguir os gastos que são para pagamentos de juros, como comumente é analisado, pois essa afirmação não tem sentido econômico. Se pensarmos assim, teríamos a ilusão de que uma dívida é mero resultado de juros altos, quando, na verdade, juros e/ou inflação altos resultam de irresponsabilidade precedente nos gastos públicos.

Concluindo, consideramos que o PDS nº 230, de 2006, não apresenta óbices constitucionais ou jurídicos. Porém, apresenta equívocos redacionais e de técnica legislativa.

Ademais, quanto ao mérito, apresenta grave risco à estabilidade financeira e não apresenta, a despeito dos graves desequilíbrios internos na distribuição de renda do Brasil, nenhuma justificativa para países de renda média como o nosso ter auditoria extraordinária com o propósito de levar a uma renegociação unilateral de dívida. Cabe ainda considerar que toda emissão de títulos da dívida externa é autorizada pelo Senado Federal e acompanhada pelos órgãos competentes de execução e de fiscalização do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União. Nesse aspecto, cabe considerar que não há denúncias de pagamentos de títulos da dívida externa falsos ou ilegítimos. Além disso, as aplicações dos recursos são constantes no Orçamento da União, assim como os provenientes da dívida pública interna.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 89, de 2008.

Sala da Comissão, 17 de novembro de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador ANTONIO CARLOS JÚNIOR, Relator *ad hoc*