DÍVIDA PÚBLICA — UNIFICAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA DO ESTADO DE SÃO PAULO

— Exposição de motivos de 6 de abril de 1945.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

O Senhor Interventor Federal no Estado de São Paulo submete à elevada consideração de Vossa Excelência o projeto de decreto-lei que autoriza aquela Interventoria a proceder à unificação da dívida interna do Estado, consolidando a flutuante e convertendo a fundada.

2. Na conformidade do disposto na exposição de motivos da Secretaria da Fazenda do Estado, que acompanha o projeto, a dívida total, excluída a originada do empréstimo de £ 20.000,00 (Coffee Realization), de 1930, se

eleva a Cr$ 4.069.788.389,70, de cujo total, deduzidos os recursos vinculados à dívida externa no montante de Cr$ 79.720.296,60, resta a soma de Cr$ 3.990.068.093,10, como passivo geral do Estado, situação essa que pode ser discriminada do seguinte modo:

Dívida Fundada:		
Externa	Cr$	531.823.715,20
Interna	Cr$	1.604.724.080,00
Dívida Flutuante:		
Promissórias do Tesouro	Cr$	466.985.123,30
Bônus do Tesouro	Cr$	253.809.800,00
Caixas Econômicas	Cr$	804.096.827,40
Depósitos	Cr$	58.937.085,10
Contas Correntes	Cr$	350.311.758,70
Soma	Cr$	4.069.788.389,70
Disponibilidades para o serviço da dívida externa	Cr$	79.720.296,60
Dívida do Estado	Cr$	3.990.068.093,10

3. Originada, em parte, por acréscimos do ativo patrimonial, o que neutralizou, de certo modo, os efeitos do passivo assumido, em outra parte, para transformar dívidas preexistentes, e, finalmente para cobertura de *"deficits* orçamentários", essa dívida é representada pelas mais variadas operações, com taxas de juros elevadas, de 5 a 8%, e de liquidação difícil na parte relativa à fundada externa e à flutuante.

4. Segundo observa a referida Secretaria, a extinção dos compromissos das diversas modalidades dessa dívida se tem processado irregularmente, como aconteceu com a externa, que teve sua amortização paralisada, como a interna fundada, que deixou de ser resgatada, transgredindo-se, assim, preceitos legais, e com o crédito do Banco do Brasil, cujos juros não foram pagos.

5. Do texto do projeto em causa destacam-se os seguintes pontos:

I. criação de um "Fundo Especial de Unificação da Dívida Pública", constituído pela emissão de apólices até o valor de Cr$ 4.200.000,00;

II. criação de um "Fundo Especial de Resgate da Dívida Pública Unificada", constituído por uma dotação orçamentária equivalente a 0,5% do valor das apólices em circulação;

III. responsabilidade civil e criminal para a autoridade que der ao produto da emissão e do fundo de resgate outro destino que não o previsto no projeto;

IV. conversão voluntária, por compra ou troca pela cotação do dia;

V. conversão de apólices cuja taxa de juros é inferior à das projetadas;

VI. pagamento mensal de juros;

VII. conversão dos títulos da dívida externa, tomando-se por base a cotação dos títulos e o câmbio do dia;

VIII. imunidade fiscal dos títulos da dívida pública.

6. Verifica-se, outrossim, que não figura no projeto o empréstimo "Coffee Realization", de 1930, que, conforme justifica a citada Secretaria, é atendido com recursos previstos no respectivo contrato.

7. Da mencionada exposição de motivos constam, além do exposto, as seguintes medidas complementares:

a) criação de uma repartição semi-autônoma — Caixa Geral da Dívida Pública — a qual se incumbirá de tôdas as operações concernentes à dívida do Estado;

b) reorganização da Secretaria da Fazenda, visando a nítida distinção entre a receita e a despesa e a descentralização de serviços.

8. Justificando o projeto, após minucioso estudo das origens da dívida, do atual sistema de resgate, do estudo presente da mesma e da despesa com o respectivo serviço, observa a mencionada Secretaria, de um modo geral, que a operação é necessária, para o fim de estabelecer regularidade na dívida do Estado, tanto em relação ao serviço de juros e amortização, quanto à possibilidade de consolidar dívidas cuja liquidação tem sido praticada por ausência de um sistema simples e praticável, como tem acontecido com os créditos das Caixas Econômicas e do Banco do Brasil.

9. Além de necessária, prossegue, "a operação consulta os interêsses do Estado e permite tornar clara a situação financeira, de modo a possibilitar a fixação de diretrizes seguras no sentido do equilíbrio orçamentário e da ordem integral em nossas finanças".

10. Especialmente no que respeita à taxa de juros proposta, esclarece:

"No Brasil sempre vigoraram taxas altas de juros, denotando escassez de capital, confiança restrita e precariedade de garantias.

No momento, verifica-se tendência para a redução das taxas de juros.

A dívida pública, que merece tôda a confiança e está suficientemente garantida, não deve ser submetida ao regime comercial e taxas elevadas de juros.

É uma incógnita a previsão do nível em que se manterão as taxas de juros, em face da situação econômica mundial. Mas, levando em consideração o surto de prosperidade que se esboça em nosso país e as nossas possibilidades econômicas futuras, temos convicção de que o Brasil seguirá a trilha dos países com economia mais sólida, nos quais as taxas de juros não passam de 4 ou 5 %. Atualmente, a taxa de desconto do Banco de Inglaterra, é de 1 % e os títulos de guerra americanos e inglêses são emitidos a 2 e 3 %.

Já é hora, portanto, de baixarmos as taxas de juros de nossa dívida porque a previsão é favorável.

Propomos a conversão das dívidas do Estado à taxa de 6%, que está de acôrdo com as condições do mercado monetário da época presente e com justificadas perspectivas de sua manutenção no futuro.

O vultoso empréstimo nacional, em obrigações de guerra, tem também a taxa de 6 %.

A valorização dos bens imóveis e outras utilidades são índices de abundância de capital, o que garante taxas baixas de juros, em virtude da lei da oferta e da procura".

11. Quanto à conversão, apresenta as seguintes justificativas:

1.ª) conveniência da nacionalização da dívida externa, aproveitando-se as cotações baixas atuais — cotações estas que oscilam entre 36 e 41 %;

2.ª) redução de tôdas as taxas de juros a 6 %, ao passo que o Estado está pagando juros que variam de 5 a 8 %;

3.ª) regularização do mercado monetário, evitando que o tesouro público entre em competição com os institutos bancários, oferecendo taxas mais vantajosas;

4.ª) redução dos encargos de despesa orçamentária;

5.ª) transformação de dívidas a curto prazo em uma só dívida a longo prazo.

12. Relativamente à unificação aponta estas vantagens:

1.º) diminui a despesa orçamentária do Estado, nas dotações de juros;
2.º) regularização do resgate, tornando-o realidade;
3.º) simplificação do serviço da dívida;
4.º) simplificação dos serviços de tesouraria da Secretaria da Fazenda;
5.º) nacionalização da dívida externa;
6.º) uniformização dos tipos de apólices da dívida interna;
7.º) eliminação do inconveniente título da promissória;
8.º) resgate da dívida de bônus;
9.º) regularização de contas com as Caixas Econômicas do Estado;
10.º) eliminação da dívida de depósitos;
11.º) liquidação de débitos em conta corrente;
12.º) nova e mais conveniente orientação financeira do Estado.

13. Em sustentação das medidas complementares, especificadas na exposição de motivos, pondera que as operações da dívida pública produzem vultoso e complexo movimento de numerário, o que traz complicações à simples função de arrecadar receita e pagar despesa — atribuição básica da Secretaria da Fazenda. Assim, o projeto em estudo será seguido de outro que prevê a criação da Caixa Geral da Dívida Pública, como repartição semi-autônoma, subordinada à Secretaria em aprêço e cuja função será a de realizar tôdas as operações pertinentes à dívida do Estado.

14. Afirma, ainda, a êsse respeito, que, libertando-se aquela Secretaria das operações estranhas à execução orçamentária, aperfeiçoará os seus serviços de arrecadação e de pagamento.

15. Encaminhado o expediente à apreciação da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais (CENE), o Relator da matéria, Dr. Luís Simões Lopes, em erudito parecer, fêz sérias objeções ao projeto, objeções essas cujos temas agrupou dessarte:

I. Questões concernentes aos princípios de universalidade e unidade do orçamento:

a) segregação completa da Dívida Pública do sistema orçamentário do Estado;

b) criação dos Fundos Especiais de Unificação da Dívida Pública e de resgate da Unificada;

c) responsabilidade civil e criminal para a autoridade que der ao produto da emissão e do fundo de resgate outro destino que não o previsto no projeto.

II. Assuntos de administração financeira:

a) criação da Caixa Geral da Dívida Pública;

b) reorganização da Secretaria da Fazenda.

III. Técnica da conversão:

a) conversão voluntária, por compra ou troca pela cotação do dia;

b) aquisição das apólices cuja cotação esteja acima do par;

c) conversão de apólices cuja taxa de juros é inferior (5 %) à das projetadas (6 %);

d) pagamento mensal dos juros (½ %).

IV. Questões que dizem respeito à dívida externa:

a) conversão dos títulos da dívida externa, à luz do acôrdo firmado pelo Ministro Sousa Costa, posteriormente à elaboração do projeto em causa;

b) exclusão do "Coffee Realization", de 1930, cujo "serviço é atendido com recursos previstos no contrato".

V. Assuntos relativos à tributação:

Imunidade fiscal dos títulos da dívida pública.

16. No tocante à segregação da Dívida Pública do sistema orçamentário do Estado, observa que tal medida contraria os princípios de unidade e universalidade do orçamento, já pacìficamente assentados em matéria financeira, e aceitos pelas autoridades mais decisivas, sendo de estranhar que "numa tentativa de consolidação da dívida pública não se faça a menor menção à despesa e receita do Estado".

17. Assim, passa a analisar o projeto em face dêsses princípios, afirmando :

"Se há pontos pacíficos em matéria financeira, êste é um dos que podem ser citados como exemplo típico.

Convém definir desde logo o que se entende por universalidade. Desde Stourm, que já no final do século passado incluíra êsse princípio como um dos essenciais à boa ordem das finanças públicas, todos os autores que se dedicaram ao estudo do orçamento reconhecem que êste deve incluir tôdas as despesas e tôdas as receitas do Estado. Vamos nos servir da definição de Snudelson, financeiro norte-americano, autor de uma monografia exaustiva acêrca dos princípios orçamentários : "tôdas as despesas e receitas do Govêrno devem enquadrar-se no mecanismo orçamentário, e submeter-se ao processo orçamentário em vigor".

Discutindo os argumentos que justificam a aceitação universal dêste princípio, reconheceu êste autor que mais vital que essas idéias políticas é o argumento financeiro que milita em favor da reunião de tôdas as entradas e saídas de dinheiros públicos. Preservar o crédito do Estado, evitar despesas excessivas e, mais importante ainda, manter o equilíbrio, eis o que exige a congregação de todos os fatôres financeiros no quadro orçamentário".

18. Critica, além disso, o conceito estático da dívida pública, que o projeto admite, salientando não ser possível a suposição de que, durante 50 anos, o Estado não contrairá novos empréstimos. Tal suposição importaria desprezar a realidade estampada nos próprios quadros que ilustram o projeto, dos quais se verifica que, com intervalos pequenos, o Estado tem lançado novos empréstimos, muitos dêles para resgate da dívida flutuante, unificação e conversão da interna fundada.

19. E, concluindo a sua argumentação, pondera :

"Tudo isso vem provar que se trata, em *ultima ratio*, de um problema de equilíbrio orçamentário, de interdependência de receita e despesa, de aproveitamento da capacidade tributária do contribuinte. Isolar, pois, os problemas da dívida pública, encará-los abstrata e teòricamente, numa região alheia à realidade financeira e econômica do Estado — parece-nos reincidir nos erros do passado, apontados na própria exposição feita pelo Sr. Secretário da Fazenda. A ordem financeira, em qualquer setor isolado, e em seu conjunto, não pode ser insuflada nas finanças de qualquer unidade de govêrno por meio de regras rígidas e mecânicas. Se não houver um sistema harmonioso, em que todos os fatôres sejam estudados de *per si* e conjuntamente, o equilíbrio desejado não se verificará, afinal".

20. Pelo que respeita à criação dos Fundos Especiais de "Unificação da Dívida Pública", e de "Resgate da Dívida Unificada", faz notar que tal medida viola também a unidade do orçamento, além da universalidade, e assim demonstra :

"O plano em estudo não consigna dispositivo algum acêrca da elaboração de orçamentos especiais, com as importâncias destinadas a ocorrer à conversão e unificação da dívida pública e ao seu resgate, nada contendo acêrca do planejamento e contrôle dessa corrente de despesas. Se os mesmos passassem a constituir orçamentos à parte do orçamento geral do Estado, teríamos uma quebra do princípio da unidade, apenas. Mas a solução preconizada é atenta-

tória dos dois princípios: da universalidade, porque retira do orçamento geral vultosa parcela das despesas e receitas do Estado; da unidade, porquanto contraria a tão desejável Kasseneinheit, de Adolf Wagner — uma só caixa geral para suprir tôdas as despesas do Estado. Quem diz unidade de caixa diz unidade contábil, pois já vão longe os tempos em que a palavra caixa evocava a idéia de arca. Hoje, é absolutamente impossível a existência de uma só caixa, no sentido material da palavra. O sistema contábil é que se encarrega de dar unidade às inúmeras repartições fiscais, disseminadas pela área administrativa do govêrno interessado. E, no plano em estudo, os fundos teriam escrituração diversa da do orçamento geral, possìvelmente até regras diferentes para a sua administração; ao passo que suas caixas seriam abastecidas com recursos retirados do orçamento geral do Estado. O fundo de resgate seria nutrido com uma dotação orçamentária naturalmente proveniente das rendas tributárias. E o fundo de unificação, com o produto de uma operação de crédito.

.....

As normas financeiras dos Estados e Municípios, aprovadas pelo Decreto-lei n.º 2.146, de 17 de julho de 1940, incluem as operações de crédito entre a Receita Extraordinária. A norma geral é considerá-las receita orçamentária, variando apenas sua classificação dentro do orçamento.

Os fundos especiais têm merecido a atenção de todos os teóricos das finanças, os quais, com igual unanimidade, se pronunciam contra a sua existência. Na administração federal, muitas são as ocasiões em que os financistas se têm oposto às diversas tentativas de criação de fundos especiais. Ainda recentemente, o Decreto-lei n.º 2.667, de 3 de outubro de 1940, do Govêrno Federal, deu azo a que se reabrissem as discussões. O art. 13 dêste Decreto-lei criava diversas taxas para ocorrer às despesas resultantes daquele diploma legal, estipulando no § 2.º: "o produto dessas contribuições terá escrituração especial". Tal a importância atribuída a esta questão, que o Departamento Administrativo do Serviço Público não hesitou em sugerir ao Sr. Presidente da República a revogação do um texto de lei já aprovado por S. Excia. e cujo projeto fôra minutado pelo Ministro da Justiça de então, com sua autoridade de elaborador da Constituição em vigor, e, de modo especial, das leis constitucionais ns. 3 e 4, que deram ensejo ao inciso impugnado. A exposição de motivos n.º 2.244, de 14 de dezembro de 1940, em que o Departamento Administrativo do Serviço Público defende o princípio da universalidade, baseia-se em argumentos teóricos cuja validez os fatos até agora não desmentiram.

O projeto do Decreto-lei, embora contendo penalidades para quem contrariar suas disposições, desatende aos dispositivos de uma lei baixada pelo Govêrno Federal, para os Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação anormal que o país atravessa. Senão, vejamos:

"A arrecadação constituirá um todo para atender às despesas autorizadas, não sendo permitido a sua fragmentação para a criação de fundos especiais" (Decreto-lei n.º 1.804, de 21-11-39, parte terceira, n.º VII).

"Tôdas as receitas arrecadadas, exceto as dos serviços ferroviários, serão recolhidas à Tesouraria Geral ou órgãos equivalentes, diretamente ou por intermédio de outras repartições ou estabelecimentos bancários.

Parágrafo único. A arrecadação constituirá um todo para atender às despesas autorizadas, sendo vedada a sua fragmentação para a criação de fundos especiais" (Decreto-lei n.º 2.416, de 17-7-40, art. 13).

É a consagração indiscutível da universalidade e da unidade nos sistemas orçamentários dos Estados e Municípios.

Não há argumentos técnicos que desaconselhem a inclusão, no orçamento geral do Estado, das somas correspondentes às receitas e despesas que constituíram os projetados fundos especiais".

21. Relativamente à responsabilidade civil e criminal da autoridade que der ao produto da emissão e do fundo do resgate destino diverso do previsto no projeto, discorda o Relator dessa sanção, explicando:

a) que não há necessidade de se prever uma penalidade especial para as infrações, visto como o desrespeito às leis orçamentárias é considerado, desde os primeiros tempos da República, crime de responsabilidade do Chefe do Executivo (Lei n.º 30, de 8-1-892);

b) que êsse princípio está mantido no art. 85 da Constituição vigente, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, vigorando também nos Estados, por fôrça do art. 8.º do Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, modificado pelo de n.º 5.511, de 21 de maio de 1943.

22. No que concerne aos assuntos de administração financeira — criação da Caixa Geral da Dívida Pública, repartição semi-autônoma, e reorganização da Secretaria da Fazenda, nos moldes previstos e visando nítida distinção entre a receita e a despesa, apresenta as seguintes objeções:

a) que é difícil opinar sôbre a criação de um órgão cujos *status* legal ainda não foi definido;

b) que os próprios tratados de direito administrativo ainda não conceituam o que seja "repartição semi-autônoma";

c) que não há, de fato, uma técnica substancialmente diferente entre a despesa e a receita, sobretudo no nível de que se trata: repartições executivas;

d) que o sistema proposto oferece desvantagens econômicas e administrativas, pois:

"Do ponto de vista da economia, a proposta nos parece contra-indicada. A montagem e manutenção de duas repartições fazendárias em cidades de escasso movimento iria, sem dúvida, acrescer de muito as despesas de material e pessoal. Não esquecendo nunca que já Adam Smith aconselhava a maior parcimônia na arrecadação dos tributos, de maneira que fôsse recolhida aos cofres públicos a maior soma possível. Do ponto de vista administrativo, o projeto também é suscetível de reparos. Referindo-se às coletorias federais, o Sr. Ministro da Fazenda, no relatório que apresentou sôbre as atividades do exercício de 1942 (pág. 140), declara que "êsses órgãos primários da arrecadação federal, espalhados pela vastidão do nosso território, realizam notável obra de educação do contribuinte, exatamente nos lugares em que isto se torna mais necessário, por se encontrarem afastadas dos centros mais desenvolvidos".

Eis uma boa concepção de exatoria, aplicável a qualquer nível de govêrno. E mais: o englobamento das funções de receita e despesa, nesses órgãos, favorece a educação do próprio funcionário, que não fica reduzido a um mero trabalho de caixa: receber e pagar. Proporciona-lhe, em pequena escala, uma visão dos problemas financeiros do Estado, interessando-o na consecução do equilíbrio, ideal que jamais deve ser esquecido, mesmo pelos mais modestos funcionários da Fazenda. Do ponto de vista da conveniência do público, o projeto ainda não satisfaz, dado o entrelaçamento que existe entre as várias operações de receita e despesa. A tendência moderna é, mesmo, no sentido de concentrar em grandes edifícios as repartições similares, cujos clientes são, em regra, os mesmos. Tão ligadas são, de fato, as funções de receita e despesa, que o aparelho pagador é muitas vêzes aproveitado para a arrecadação: o pagamento das obrigações de guerra se faz, na maioria dos casos, por desconto em fôlha, bem como o das contribuições para a previdência social, arrecadadas até pelas emprêsas particulares".

23. Quanto à conversão voluntária, por compra ou troca pela cotação do dia, afirma, após cabal estudo do assunto, que essa medida comprometerá o bom êxito da operação e cria uma desigualdade injustificável entre os diversos tomadores, e esclarece ainda:

"É natural que os possuidores de títulos cotados acima do par, e de juros elevados, não tenham vontade de convertê-los. O interêsse do Estado emissor e do proprietário do título não pode coincidir nessa instância, pois são êstes exatamente os títulos que o Estado tem mais fortes razões para converter. É por isso que, sobrepondo o interêsse geral (todos os contribuintes concorrem para o serviço de juros) ao dos tomadores, tem o direito de forçar a conversão. Fá-lo em face da certeza de que os juros vencidos pelos títulos da dívida pública são mais elevados que as taxas correntes no mercado.

Deixar à vontade do tomador o entregar a apólice à conversão, ou não, é pràticamente chamar à troca apenas as apólices mal cotadas, as quais oferecem menores vantagens que os novos títulos. É por isto que os governos costumam conceder um prazo para a opção, findo o qual os tomadores que não se pronunciarem são considerados como tendo concordado com a conversão, nas condições oferecidas".

24. Relativamente à aquisição de apólices cuja cotação esteja acima do par, sustenta que essa modalidade de conversão contraria a própria natureza da operação, e prossegue:

"Não nos parece recomendável a medida acima. Não julgamos necessário recorrer aos mestres consagrados para provar que essa modalidade de conversão contraria a própria natureza da operação.

"Quando o título ultrapassa a paridade, torna-se sempre necessário convertê-lo; os títulos acima do par constituem fenômeno excepcional e perigoso". São, como sabemos, o principal motivo da conversão.

A pequena economia que a exposição de motivos demonstra, no caso das apólices federais uniformizadas, não é de molde a justificar sua aquisição na base proposta. Sobretudo, porque a compra por parte do Govêrno virá contribuir para subir-lhes a cotação, em virtude da maior procura de títulos. Trará uma imprudente intervenção no maior mercado de títulos, o que talvez comprometa, ou mesmo frustre, o sucesso do plano. Releva acentuar, ainda, que, muitas vêzes, os títulos foram colocados abaixo da paridade. Reembolsá-los ao par constitui direito irrecusável do Estado, reconhecido pelo Govêrno Federal, que de há muito o vem exercendo. O recente plano Sousa Costa (Decreto-lei n.º 6.019, de 23 de novembro de 1943, art. 12) confirma essa prática".

25. No que toca à conversão de apólices cuja taxa de juros (5 %) é inferior à das projetadas (6 %), considera desaconselhável essa proposição e argumenta destarte:

"Um exagerado amor à uniformização não deve levar o Govêrno a levantar os juros de suas dívidas. Poder-se-á alegar que o aumento é de apenas 1 %. Mas, se acrescentarmos a isso as despesas da própria conversão — confecção de novos títulos, transporte, seguros, comissões, corretagem — que muitas vêzes ultrapassam de 1 %, ainda mais nos convenceremos de que o acréscimo de despesas resultantes da conversão não consulta ao propósito inicial de deduzir também os encargos dessa dívida. No caso de empréstimos a longo prazo e de grandes somas — como são os empréstimos públicos — mesmo a diferença de apenas 1 % influi consideràvelmente no resultado final.

O ideal seria converter os empréstimos à taxa mais baixa, no caso, 5 %. Ou mesmo, a taxas decrescentes — 6 % durante os três primeiros anos, por exemplo, e 5 % daí em diante. Tal como fêz o Estado de Minas Gerais, em seu empréstimo de consolidação lançado em 1934. Como talvez não seja possível recorrer a essa medida — dado o grande número de apólices estaduais e municipais em circulação, com juros acima de 5 %, além de sorteios — a solução é deixar fora do plano a dívida dessa categoria".

26. Quanto ao pagamento mensal dos juros (½ %), julga que a solução proposta não atende aos interêsses administrativos do Estado, nem consulta aos da grande multidão dos pequenos tomadores, escrevendo a êste respeito:

"O projeto estipula que os títulos poderão ser de valores diversos, desde mil até dez milhões de cruzeiros. Nos títulos menores, os juros de ½ % correspondem a uma soma verdadeiramente diminuta — cinco cruzeiros no caso das apólices de mil cruzeiros. Ora, além de não consultar aos interêsses da grande multidão dos pequenos tomadores — que, evidentemente, não vão preferir o trabalho mensal de receber cinco cruzeiros — essa medida multiplicará várias vêzes o volume do trabalho da repartição incumbida do serviço da dívida. Se êste fôr descentralizado por intermédio da rêde bancária do país, forma prevista no art. 5.º do projeto de Decreto-lei, o pagamento mensal fará aumentar a comissão cobrada ao Estado pelos Bancos. Os tomadores dos títulos de maior valor atingirão número muito menor, não sendo justo que, para sua facilidade, se adote uma providência insuscetível de atender à comodidade da maioria. Ademais, os possuidores de títulos de valor elevado são indivíduos bem postos na vida, a quem não interessa pequena renda mensal, ou instituições já feitas ao recebimento de juros, subvenções e prestações semestrais".

27. Pondera, ainda, que nem mesmo o pagamento trimestral parece recomendável, a menos que circunstâncias muito fortes a isto obriguem o Estado, pois aumenta de muito o trabalho administrativo, e manifesta-se, então, pelo pagamento semestral.

28. Em referência à conversão dos títulos da dívida externa, observa que, na forma prevista, ou seja, pelo preço da cotação e ao câmbio do dia, "aproveitando-se as cotações baixas atuais — cotações estas que oscilam entre 36 e 41 %", a operação constitui, na verdade, providência desejável.

29. Esclarece, entretanto, que o plano foi elaborado antes da conclusão do acôrdo "Sousa Costa", de novembro de 1943. Não obstante tal, a exposição de motivos da Secretaria da Fazenda do Estado já faz referência às negociações então em andamento, e da mesma consta que "a solução mais conveniente para o Estado é a liquidação da dívida externa por pagamento em moeda nacional", pressupondo que as negociações do Govêrno Federal se processariam nessa base.

30. Observa, outrossim, que o resgate dos empréstimos externos só pode realizar-se na moeda em que forem contratados, consoante a orientação seguida pela União, que alterou as taxas de juros e de amortização, mas não a moeda de pagamento.

31. Acentua, mais, que "a conversão da dívida externa do Estado, embora viável, não poderia concretizar-se antes de entendimento com o Ministério da Fazenda", pois o Govêrno Federal é responsável pelo pagamento dos empréstimos estaduais e municipais (plano B do Decreto-lei n.º 6.019, de 23 de novembro de 1943), já estando fixadas as normas definitivas para amortização e juros dos empréstimos externos brasileiros.

32. Pelo que toca à exclusão do empréstimo denominado *"Coffee Realization"*, sujeito a um regime especial, afirma o relator que, consoante informação obtida na Divisão da Dívida Externa, do Conselho Técnico de Economia e Finanças, êste empréstimo, como o do Instituto do Café (1926) e o do Banco do Brasil (1927), constitui, no momento, objeto de estudo e assim só oportunamente poder-se-ia examinar a possibilidade da inclusão do *"Coffee Realization"*, no sistema orçamentário.

33. Finalmente, quanto à imunidade fiscal dos títulos da dívida pública, após exaustivas ponderações, manifesta-se pela conveniência de serem incluídos os títulos de dívida pública estadual entre os bens sôbre os quais incidem os impostos de transmissão de propriedade, para efeito de imposição no momento

em que mudassem de mão, quer por *causa mortis*, quer por doação. E é de parecer que todos os argumentos assecuratórios da vitória do impôsto de renda contra os títulos da dívida pública, prevalecem intactos, quando aplicados ao impôsto que recai sôbre êsses casos de transmissão.

34. À vista dessas razões, sugeriu o relator da matéria que o projeto volte à Interventoria Federal no Estado de São Paulo, a fim de ser reexaminado à luz das objeções que lhe foram impostas.

35. A CENE aprovou, por unanimidade, êsse alvitre, pelo que o expediente foi devolvido à procedência.

36. Em resposta, aquela Interventoria encaminhou novamente o processo, juntando-lhe cópia do parecer do Senhor Secretário da Fazenda, a respeito do assunto, parecer êsse que é uma réplica às restrições e objeções apresentadas.

Dêste modo, quanto à objeção relativa à segregação da Dívida Pública do sistema orçamentário, esclarece que:

"A operação, em si, de emissão de títulos da dívida pública, resgate de outros títulos e liquidação de débites flutuantes — depósitos, bônus, promissórias, contas correntes — nada tem a ver com o orçamento, de vez que são fatos financeiro-patrimoniais, de natureza permutativa, que não comportam capitulação no orçamento.

Não há receita da dívida pública — no sentido de renda.

Há despesa, e esta se refere a juros, amortização e outras inerentes ao serviços da dívida pública. Mas esta despesa já tem consignações próprias no orçamento. Seria ocioso repetir que a despesa do serviço da dívida correrá à conta do orçamento.

Aceita a preliminar de que o serviço da dívida pública já é despesa orçamentária e tratando-se, como se trata, na hipótese, de conversão, não há como examinar a explanação doutrinária da unidade e universalidade orçamentárias".

38. Refutando o conceito estático de dívida pública, atribuído ao projeto, escreve:

"O conceito estático da dívida pública tem origem nas recomendações do Govêrno Federal aos Estados no sentido de manterem o equilíbrio financeiro e na política sã de administração que o Estado de São Paulo inaugurou e vem mantendo de não acrescer sua dívida, antes diminuí-la, dentro das possibilidades.

Enquanto mantivermos os raciocínios atuais, os *deficits* serão evitados. Se as administrações vindouras adotarem outros raciocínios, o que acontecerá é que serão constituídas novas dívidas, cujos serviços poderão ser análogos aos que se propõem atualmente.

Essa hipótese nada tem que ver com a técnica do sistema proposto. As novas dívidas poder-se-ão enquadrar nesse sistema. Ademais, a previsão é pessimista e pertence ao futuro a solução dos problemas que se apresentarem, de acôrdo com a realidade dos fatos".

39. Defendendo a criação dos Fundos Especiais de Unificação da Dívida e de Resgate da Unificada, pondera:

"Quanto ao "fundo de resgate", — constituído com recursos orçamentários. — é mero movimento de tesouraria, destacado da Caixa Comum do Tesouro, porque assim convém para a maior regularidade e pontualidade na solvência dos compromissos da dívida pública. Isso não importa dizer que há quebra da unidade orçamentária ou criação de fundos especiais para pagamento de despesas ordinárias do Estado. As Caixas Autônomas não são nenhuma inovação no mundo financeiro e o próprio Govêrno Federal as possui. Haja vista o serviço de tesouraria feito por intermédio do Banco do Brasil".

E prossegue :

"Os "fundos" são inerentes à autonomia do serviço de caixa e contabilidade, e a sua criação visa a regularidade da dívida pública, o que nem sempre é possível, principalmente quando se utilizam as disponibilidades de caixa em despesas que não constituem compromissos com vencimento certo, como os que dizem respeito à dívida".

40. Em favor da responsabilidade criminal da autoridade que der ao produto da emissão e do fundo de resgate outro destino que não o previsto no projeto, faz notar que as disposições rigorosas visam evitar a repetição dos erros do passado, e invoca a seu favor os seguintes casos :

"A Dívida Federal em apólices uniformizadas obedecia ao sistema de "Caixa de Amortização" (Dívida Perpétua). Para êsse fim, consignava-se dotação orçamentária e o "fundo de amortização" havia atingido então 32.000 contos, aproximadamente.

As dotações continuaram a figurar no orçamento, mas cessou a entrega do numerário correspondente à Caixa de Amortização e o "fundo" sòmente aumentou com os seus juros.

Falhou o sistema... por falta de cumprimento da lei".

"No Estado de São Paulo, sempre figurou dotação, no orçamento, para amortização da dívida interna fundada. Mas, de uma quinzena de anos para cá, a amortização não se fêz de acôrdo com os planos da dívida.

Neste Estado, também foram autorizadas emissões para consolidação de dívidas. Fizeram-se as emissões, mas... nem tôdas as dívidas foram consolidadas. O produto da emissão teve outras aplicações".

"Ora, em face dêsses exemplos, não é caso de estabelecer-se um sistema coercitivo que impeça tão graves irregularidades?"

41. Além dessas razões, alega que há necessidade de se estabelecer penalidades para infrações às disposições do projeto, "para que o serviço da dívida proceda com regularidade, coibindo-se as facilidades, que tão funestas foram no passado".

42. Quanto à dúvida suscitada em relação ao conceito de "repartição semi-autônoma", pondera que o Decreto-lei n.º 2.416, art. 45, refere-se a órgãos autônomos com independência financeira, imediata ou progressiva, e que êsses órgãos existem, tanto na administração federal como nos Estados.

43. Relativamente às restrições feitas à futura organização da Secretaria da Fazenda, declara :

a) que a experiência e a própria técnica administrativa tem comprovado os bons resultados colhidos, separando-se a receita da despesa pública ;

b) que há razões suficientes para criação de várias repartições pequenas, em pequenas cidades do interior, pois :

1.ª) em quaisquer pontos do território do Estado, já existe serviço de arrecadação de receita ;

2.ª) o serviço de pagamento de despesa é, entretanto, exigido em poucos centros ;

3.ª) a proporção entre os postos de arrecadação e os serviços de pagadoria estão, proximadamente, na razão de 5:1 ;

4.ª) é inconveniente que se aplique, diretamente, o produto da arrecadação no pagamento da despesa, porque isso produz o risco de o recebedor-pagador ficar com saldos em seu poder, ao passo que, assim não procedendo, o exator recolhe diàriamente o que arrecada e o pagador recebe os suprimentos estritamente necessários, para efetuar os pagamentos a seu cargo ;

5.ª) na racionalização do trabalho está demonstrado que a especialização de funções produz maior eficiência.

c) que "entre a despesa e a receita existe não sòmente uma técnica substancialmente diferente, mas um legítima antagonismo, assim, processar a arrecadação e processar a despesa, receber e pagar, são, evidentemente, fatos diametralmente opostos" ;

d) que a separação dos dois processos e das duas operações sempre se fêz e está sendo feita universalmente ; no Ministério da Fazenda, por exemplo, além da separação da Diretoria da Despesa e Diretoria da Receita, esta ainda se especializou em "rendas aduaneiras" e "rendas internas" ;

e) que o "englobamento das funções de receita e despesa não favorece a educação do funcionário, ao contrário, só pode estabelecer confusão no espírito do mesmo e, assim, o revezamento, o rodízio são aconselháveis, para essa educação.

44. Em face das ponderações feitas sôbre a técnica da convenção e, especialmente, quanto à conversão voluntária, por compra ou troca pela cotação do dia, observa :

a) que, no projeto em estudo, não se cogitou da obrigatoriedade da conversão, por espírito de liberalidade e atendendo às condições do meio ; estas condições se revelaram pela reação ao projeto quando, pelo público, foi errôneamente interpretado de conversão compulsória ;

b) que, se "é verdade que a conversão compulsória proporcionaria vantagens aos cofres estaduais, menos verdade não é a injustiça que assim se praticaria, colhendo de surprêsa possuidores de títulos adquiridos acima do par e de vários tipos, o que criaria chocantes desigualdades ;

c) que "a conversão pelos preços de cotação aumentará o vulto da dívida, em percentagens relativamente pequenas, mas não há prejuízo para o Estado, econômicamente ou financeiramente considerada a operação, porque a despesa anual de amortização e juros será inferior à atual, como está demonstrado na exposição de motivos" ;

d) que "a idéia da conversão e unificação adquiriu corpo, por várias razões, entre elas o momento psicológico favorável, pois diminuiu sensìvelmente o poder de compra do dinheiro e os juros declinaram de modo geral" ;

e) que "a conversão proposta não é vantajosa, nem desvantajosa. Ela é equitativa. Se os credores optarem pelo reembôlso, nada há que os impeça, de vez que o plano prevê duas hipóteses : a da troca, por conversão ; e o reembôlso a ser feito com o produto da emissão";

f) que "tanto no reembôlso, como na permuta, ter-se-á em conta o preço da cotação dos títulos atualmente em circulação. O possuidor dos títulos atuais tem plena liberdade para decidir, sendo certo que se realizam, constantemente, negócios em Bôlsa, entrando o Estado no mercado de títulos para adquirir os que pretende resgatar" ;

g) que, se os portadores preferirem o reeembôlso ao par, melhor será, pois o Estado não sofrerá prejuízo com o pagamento de ágio ;

h) que "a conversão não fracassará, porque a soma dos títulos a converter representa apenas a quarta parte da dívida do Estado, as demais três partes são constituídas por créditos em conta-corrente por bônus, e promissórias, — e nessa quarta parte há títulos que podem ser resgatados com antecipação, como as amortizações acumuladas, Cr$ 150.000.000,00, — as Apólices Premiáveis, e outros ;

i) que, à vista da liberalidade e condições ambientes, "o Govêrno não deve obrigar os portadores à alternativa de ver substituídos os seus títulos compulsòriamente, embora haja legitimidade nesse ato, que, moralmente, não deixa de ser violento" ;

j) que a própria condição de voluntariedade não pode, lògicamente, gerar desigualdade, pois converte quem quer, e vende quem quer, e os títulos não

são perpétuos. Um dia virá o resgate, pois todo empréstimo traz, em seu plano, as épocas de amortização ao par, por meio de sorteio. Aquêle que não aceitar o reembôlso acima do par, ver-se-á obrigado a aceitar o valor nominal, quando o seu título fôr sorteado.

45. Refutando as objeções concernentes à proposta de aquisição de apólices cuja cotação esteja acima do par, declara :

a) que os títulos que ultrapassarem a paridade são fatôres de consolidação de crédito do devedor ;

b) que, se o devedor puder resgatá-los ao par, sem violência, nada lucrará, ao passo que perde o portador despojado do direito de propriedade de um valor que se elevou acima do normal ;

c) que a economia, com a aquisição de títulos, demonstrada na exposição de motivos, será satisfatória, e, para justificá-la, se não houvesse outras razões, bastaria o simples fato de ser uma economia.

46. Diante das observações feitas relativamente à conversão de apólices cuja taxa de juros (5 %) é inferior à das projetadas (6 %), explica que, quanto à conversão dos títulos de juros inferiores aos novos, o único nessas condições — Apólices Populares de 5 % — dá direito a sorteio com prêmios, e que êstes somam Cr$ 3.000.000,00 por ano, o que faz elevar a cêrca de 7 % os juros efetivos.

47. Com relação ao pagamento mensal de juros (½ %), esclarece que o sistema está em vigor no Estado e tem encontrado o favor dos portadores, e que os argumentos da objeção não infirmam o sistema, pois "quem não quiser receber juros mensalmente, deixá-los-á acumular, para recebê-los quando lhe convier".

48. E, ainda, faz notar que "o serviço de pagamento, por processo mecânico, como o é no Estado, permite realizar o pagamento com rapidez e sem maior dispêndio.

49. Quanto às observações que dizem respeito à dívida externa, apresenta as seguintes justificativas :

a) que, quando a exposição de motivos se refere ao resgate da dívida externa, em moeda nacional, tem em vista a nacionalização dessa dívida, isto é, a eliminação de compromissos em moeda estrangeira ;

b) que as disponibilidades cambiais existem, como nunca existiram no Brasil, razão pela qual o momento é asado para a liquidação da dívida externa ;

c) que o comportamento das entidades devedoras de empréstimos externos será, sem dúvida, notado pelo Ministério da Fazenda, mas nada impede que o Estado adquira os títulos de sua dívida, com os recursos provenientes da emissão de apólices de unificação.

50. Em relação ao serviço do "Coffee Realization", pondera que já figura êle no orçamento do Estado e tem como contrapartida, na receita, os recursos provenientes da taxa — shillings, que hoje é de Cr$ 12,00 por saca de café exportada.

51. Afirma, outrossim, que, além dêsse recurso, é sabido existir o "estoque de garantia", representado por cêrca de oito milhões de sacas de café, e que, de um modo geral, o "Coffee Realization" pode ser integralmente liquidado com recursos da operação de empréstimo.

52. Por fim, no que respeita à imunidade fiscal dos títulos da dídiva pública, alega que não foi o desconhecimento da orientação doutrinária no sentido da incidência de tributos sôbre os títulos da dívida pública que determinou o disposto no art. 4.º do projeto, mas a inoportunidade e intempestividade da modificação do sistema, principalmente porque a medida iria destoar da generalidade da legislação pátria nesse ponto.

53. Em face dessas ponderações apresentadas pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, o relator da matéria, Dr. Luís Simões Lopes, em longo e valioso parecer sustenta o seu ponto de vista, salientando que o núcleo da divergência suscitada pelo projeto decorre mais da concepção que ambos têm da política pública que se deve seguir frente aos fenômenos financeiros e, além disso, encarecendo a natureza da matéria que é controvertida e "ainda não acomodada num corpo de doutrina geralmente aceito".

54. Submetido novamente o assunto à deliberação da CENE, em sessão a que também compareceu o Dr. Francisco d'Auria, ilustre Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, foram analisados atentamente os méritos e a viabilidade do plano, em face não só das ponderáveis observações do relator da matéria, Dr. Luís Simões Lopes, como, outrossim, das considerações judiciosas do referido Secretário e das emendas sugeridas durante o debate pelo Dr. Anor Butler Maciel.

55. Então, por proposta do Dr. Luís Simões Lopes, unânimemente aceita, foi designada uma subcomissão integrada pelos Drs. A. Junqueira Aires, Anor Botelho Butler Maciel e Francisco Sá Filho, a fim de conciliar as controvérsias levantadas e divergências de caráter doutrinário existentes.

56. Reunidos os membros dessa subcomissão, tendo sido substituído o Dr. Francisco Sá Filho, que não pôde comparecer, pelo Dr. Oto Prazeres, resultou do estudo a que procederam a elaboração de um substitutivo que satisfaz aos vários pontos de vista suscitados no debate da questão, como também os concilia.

57. Do exame dêsse substitutivo verifica-se que foram feitas, em relação ao projeto apresentado pelo Estado de São Paulo, as seguintes alterações:

a) supressão, no art. 2.º, do Fundo Especial de Unificação da Dívida Pública, constituído pelas apólices a serem emitidas;

b) substituição, no art. 6.º, da expressão "as demais condições da emissão" — por esta: as cláusulas da emissão;

c) supressão, no § 1.º do art. 7.º, do Fundo Especial de Resgate da Dívida Pública, que seria constituído por uma dotação orçamentária equivalente a 0,5 % do valor das apólices em circulação; êsse parágrafo ficou assim redigido:

§ 1.º a importância da dotação a que se refere o artigo será, mensalmente, em duodécimos, — pôsto à disposição do serviço que tiver a seu cargo o emprêgo da provisão de resgate da dívida pública".

d) substituição, no § 2.º do art. 7.º, das palavras: "...ao fundo mencionado", pelas "...aos recursos mencionados".

58. Verifica-se, outrossim, que, não fazendo o projeto alusão direta à Dívida Externa, nada impede que, quanto à mesma, seja observado o disposto no Decreto-lei n.º 6.019, de 23 de novembro de 1943, que estabeleceu o reajustamento da dívida externa da União e dos Estados, sendo, pois, o assunto resolvido de acôrdo com as diretrizes estabelecidas pelo Govêrno Federal.

59. Foi mantida também a medida referente à responsabilidade civil e criminal para a autoridade que der aplicação, no todo ou em parte, dos recursos autorizados, a fins diversos dos previstos no projeto, em virtude do natural efeito psicológico que produzirá, principalmente no presente momento.

60. Quanto à imunidade fiscal, julgou a referida subcomissão de bom alvitre manter tal disposição, a fim de possibilitar certa vantagem aos prestamistas.

61. Nesta conformidade e considerando o grande alcance da proposição, que trará reais benefícios ao Estado pela transformação de dívidas a curto prazo em uma só, a longo prazo, pela redução de tôdas as taxas de juros, num

momento em que se alevanta um surto de prosperidade e se avultam as nossas possibilidades econômicas futuras, pela maneira clara e precisa em que se tornará a situação financeira, como também à vista das vantagens advindas a outros Estados que adotarem medida idêntica, manifesto-me pela aprovação do substitutivo apresentado pela subcomissão, salvo melhor juízo de Vossa Excelência.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Agamenon Magalhães*.

Aprovado. Em 9-4-45. — G. VARGAS.