

Quais são as questões?

PAULO CESAR TIMM

Dentre as várias questões controversas sobre Brasília, destaca-se, sobretudo, a do financiamento do Setor Público local. Este jamais logrou suprir-se dos recursos indispensáveis ao custeio de suas despesas correntes, isto é, ao seu mero funcionamento, sem falar nos dispêndios de capital, indispensáveis numa cidade em construção. Dotado de onerosa estrutura administrativa, montada para satisfazer as necessidades de representações interna e externa do Governo Federal, bem como para servir de modelo para o resto do País, o Governo do Distrito Federal resvala sistematicamente para o amparo financeiro da União. Não dispõe de recursos suficientes para desincumbir-se de suas funções, e, muito menos, para concluir a estrutura física da cidade. Gasta permanentemente mais do que arrecada.

A origem dessa situação é muito simples: teoricamente, a arrecadação a nível nacional é função da capacidade arrecadadora da União e esta, função do nível de renda da comunidade. Não pode haver imposto sem produto, nem produto sem esforço produtivo, sendo ainda o imposto a contrapartida devida aos serviços prestados pelo Estado.

Esse princípio geral rege qualquer sistema tributário, ressaltando-se os casos particulares relativos a subsídios e transferências. Mesmo um modelo de federação centralizada como no Brasil, onde a União praticamente monopoliza o direito de tributar, devolvendo aos Estados uma cota parte correspondente, o esforço produtivo respectivo é ao mesmo tempo, critério de redistribuição e fonte de estímulo desenvolvimentista.

Brasília, entretanto, é um caso à parte nessa história. Sua função urbana básica, como sede político-administrativa, é a oferta de sua hospitalidade, monumentalidade e segurança ao governo da nação. É uma cidade excepcional, o paradigma de capital federal, não apenas lhe determina a origem, mas também o tamanho funcional e o destino. Nesse sentido, as próprias funções produtivas da cidade emergem para atender uma demanda, que poderíamos, parafraseando KEYNES, chamar de autônoma, a qual deriva do pagamento ao funcionalismo público. E sobre demanda pré-existente desdobram-se as atividades econômicas empurrando a renda e o emprego a um nível superior ao ponto de partida.

Como resultado desse processo conforma-se uma situação muito peculiar. O tecido urbano vai se reproduzindo com funções cada vez mais complexas e de certa forma negadoras da exclusividade paradigmática como sede de governo. A cidade, enfim, cresce e se torna cada vez maior do que a Capital. Não obstante, a condição de civitas, como parte do todo urbano, lhe demarca, restringindo-lhe feições, impedindo-lhe certos passos.

Pressionada, então, a cidade, tanto por funções que lhe foram programadas pelos criadores e que não se projetam sobre a arrecadação do GDF porque de alçada federal, quanto por outras que lhe sucedem como criatura, mas que não desembocam em intensa atividade produtiva, acaba desequilibrando-se financeiramente restando-lhe o concurso da União para poder sobreviver. Com efeito, anualmente, a União transfere para o GDF o equivalente a 50% do seu orçamento, daí advindo a pró chamada dependência financeira do GDF. Levando-se ainda em conta que tais transferências destinam-se crescentemente ao custeio desse governo, referida dependência se torna mais aguda ainda.

Finalmente, sabendo-se que a relação gastos governamentais per capita em Brasília é bastante superior à da cidade de São Paulo, a qual é por sua vez a mais alta do país, não é difícil concluir, à primeira vista, que Brasília é uma cidade cara e economicamente desaparelhada para desincumbir-se de suas funções.

Porém, analisando-se mais detalhadamente essa problemática, descobrem-se algumas ponderações a esse raciocínio. Em primeiro lugar como centro de atração de fluxos migratórios internos, em virtude de sua condição de capital da República, Brasília incorre em gastos incalculáveis em habitação, saneamento,

saúde e educação. Seu déficit orçamentário, coberto com as Transferências da União, nesse caso, é o preço que se obriga a cobrar para preservar uma imagem de coesão social interna. Em segundo lugar, Brasília é uma das poucas grandes cidades na qual, talvez pela agilidade da administração local, criada sob entusiasmo de sua construção acelerada e com fins específicos de erigir independentemente dos vícios dos órgãos federais, não há tradição de intervenção federal. Ou seja, tudo o que se realiza faz-se pelo GDF, enquanto no Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, são inúmeras as ações de organismos federais e mesmo estaduais que aliviam as responsabilidades dos governos municipais. Ora, tais empreendimentos lá acabam materializando-se em capital social básico incorporado ao patrimônio da cidade sem nenhum ônus do erário municipal. Destarte, soem ser mais baixas naquelas cidades as relações gastos municipais/habitantes.

E com relação à dependência da União, também é possível descobrir o processo real que uma avaliação ligeira não se apercebe. Vejamo-lo a seguir.

A CONTROVERSIA DA "DEPENDÊNCIA"

É verdade, que existe uma rubrica no orçamento da União com o nome: "Transferências ao Governo do Distrito Federal". E que isso é uma prerrogativa do GDF, pois não se as registram, com tal denominação, aos Estados da Federação. Esquece-se, no entanto, de dizer que, se isto ocorre, é precisamente pelo fato de que o Distrito Federal não é um Estado-membro. É um território federalizado que se constitui como tal a fim de que uma proximidade com o Governo Federal não cria situações de privilégio de um estado sobre os demais. Deriva sua criação do princípio básico do federalismo. É possível, portanto, do ponto de vista doutrinário, transferir sumariamente recursos da União ao Distrito Federal, sem qualquer despeito por parte dos estados-membros. É da própria natureza do Distrito Federal recebê-los sob essa rubrica. Mas o que mais importa, não é exatamente isso. O que importa é que, na prática, a União transfere recursos a todos os estados da Federação, sob a forma de Fundos Especiais (FDPI, FND, FNDU, FDAE e outros tantos, comoda tangência, segundo consta, a metade do valor do orçamento da União), de Fundos de Investimentos para o desenvolvimento das regiões e setores pouco desenvolvidos (Finor, Finam, Fiset) e da própria ação dos órgãos federais (Superintendências, Elatobrás, DNER, ministérios etc.). E que isso deriva do não menos conhecido, estudado e criticado processo de concentração fiscal pelo Poder Central. Em termos reais, portanto, todos os Estados dependem da União. O que muda, relativamente ao Distrito Federal, é que a mecânica de transferências de recursos, é feita de forma direta. Sem intermediações por fundos ou superposições institucionais de organismos federais. Aqui impera soberanamente, e, aparentemente, até demais - a ação dos órgãos da administração do Governo do Distrito Federal, alimentada que é pela válvula das transferências do Governo Federal. Destarte, é compreensível, que apareça o orçamento do Distrito Federal sempre preenchido pelas benesses da União. Mas, é bom que se diga, isso, em primeiro lugar, é justo, pois que a comunidade local não teria porque arcar com o ônus da prestação de serviços cuja demanda lhe é relativamente alheia; em segundo lugar, também é bom reiterar, se fôssemos contabilizar todo o processo de transferências da União aos Estados, realizados através de fundos, etc., iríamos verificar que o Distrito Federal não é mais dependente do que todos os demais. Talvez, até, o seja menos. Bastaria, por exemplo, passar a realizar as transferências para o DF através do FDPI ou do FDAE, ou até mesmo de um Fundo próprio - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO GEOECONOMICA DE BRASÍLIA -, acessível,

aliás, não só ao GDF mas a todas as cidades de sua área de influência - e se esfumaria a propalada dependência. O DF ficaria numa situação similar a que estão, tanto os estados, como as grandes cidades do País.

Finalmente, não seria demais lembrar, ainda, que mesmo na situação atual, da evidência "nominal" da dependência financeira, não é difícil verificar que o valor das transferências da União se equivale, com curiosa precisão, ao Imposto de Renda arrecadado no Distrito Federal. O que significa que se levanta aqui um volume de receita fiscal que corresponde exatamente às exigências da cidade, muito embora, parte dessa receita, no caso do Imposto de Renda, sendo de alçada federal, seja por ela recolhido para posterior devolução à área local. Bastaria, elaborar uma Lei Específica sobre Tributação no Distrito Federal, dada sua peculiaridade institucional, fazendo com que o valor arrecadado do Imposto de Renda aqui recolhido fosse creditado no mesmo valor ao Governo do Distrito Federal e a situação de dependência desapareceria.

Aproveitando-se das transferências da União para o custeio da administração sem aperceber-se que isso é uma má utilização da elasticidade do orçamento do GDF, esse governo costuma dizer, diante das pressões de seus funcionários por maiores salários, (como por exemplo, recentemente os professores e médicos): "Nosso orçamento é inelástico. Depende da União". Entretanto, precisamente pelo fato de que existe essa válvula de irrigação, relativamente acessível, que é a União, o Orçamento do DF é elástico.

Nos Estados, por exemplo, a demanda por maiores salários do funcionalismo encontra sempre uma barreira no respectivo orçamento dos Estados. Isso por uma razão. Embora dependam da União, ela sabiamente entrega a responsabilidade pelo custeio - e aí estão os salários - para as autoridades estaduais. A União ficam, basicamente, os encargos de investimentos, os quais são supostamente articulados a nível nacional pelas prioridades do Plano Nacional de Desenvolvimento. Dessa forma, há uma rigidez nos orçamentos estaduais e municipais para a absorção de encargos salariais mais elevados. Pois estes dependem da arrecadação estadual. No Distrito Federal, como já vimos, ocorre um fenômeno inverso. Muito embora a receita real por habitante esteja declinando, visto que andava em torno de Cr\$ 466,00 em 1967 e hoje anda por volta de Cr\$ 364,00 - (e isto poderia ser um argumento de limitação de recursos, ainda que contraditório, pois se deveria manter, pelo menos, manter aquele nível) -, a União jamais negou o seu apoio ao financiamento do GDF. Fê-lo, inclusive, deslocando recursos anteriormente destinados ao investimento para assegurar o pagamento dos salários do pessoal. Enquanto no período 68/70 a participação das transferências para despesas correntes situava-se em 74,6% em 71/73 passava para 78,3% e já no período 74/76 beirava os 80% (Quadro II). Pois bem, qual o Estado que dispõe dessa elasticidade? Poder recorrer crescentemente à União para pagar seus funcionários?

Mas, além disso, visto que o GDF poderia argumentar que a União está disposta a alterar esse quadro de paternal complacência, a elasticidade do orçamento tanto pode ser entendida em sentido vertical - magnitude da receita -, como também, no sentido horizontal, isto é, como variação nos diversos componentes do Orçamento.

Vejamos, como exemplo, a improcedência do argumento da inelasticidade no caso da greve dos professores no início desse ano como já tivemos oportunidade de apontar naquela época. Não deixa de ser louvável que a participação dos recursos destinados à Secretaria de Educação nos últimos anos, não só tenha se elevado em termos reais, como tenha se elevado na participação relativa, dentro do orçamento pelo "Perfil do Ensino no Distrito Federal", 1978 - editado pela Secretaria de Educação do DF, tem-se que essa participação passa de 17,3% em 1970 para 23,1% em 1977. Recorde-se apenas, que essa melhoria revela apenas a participação da SEC na execução or-

çamentária do GDF, o que não é a mesma coisa que os gastos efetivamente realizados por esse Governo. Veja-se, por exemplo, que a despesa global real tem crescido mais do que a receita (Quadro I) e, a menos que o GDF esteja acumulando uma dívida tão grande como a dívida externa do país, devem estar havendo entradas não computadas. (Uma boa pista para os responsáveis pelas contas do GDF talvez fosse a verificação do destino contábil dos recursos auferidos com a venda de lotes da TERRACAP. Outra, dos recursos do FUNDEF. Mas vamos ao que interessa). Mesmo tendo acrescido a participação dos recursos destinados à SEC no Orçamento do GDF, isso não significa que não possam crescer ainda um pouco mais, se é que a isso conduzi-se a demanda dos professores. Afinal de contas, tendo em vista que a despesa realizada, ainda segundo o mencionado "Perfil...", em 1978 foi de Cr\$ 1.448.477.721,00, uma aceitação da proposta de duplicação dos salários dos 11.000 professores, cujos salários médios mais encargos não devem ultrapassar Cr\$ 10.000,00, exigiria um adicional de recursos da ordem de Cr\$ 110 milhões, os quais expressam uma porcentagem inferior a 10% da despesa realizada no ano passado.

CONCLUSÃO

Concluindo, vale reforçar que tratamos de evidenciar o caráter específico de Brasília, como cidade, ressaltando seus efeitos, tanto sobre o requerimento vultoso de recursos para seu financiamento, como para o fato de que, o elevado volume de renda derivado do funcionalismo público não se traduz em receita do governo local. A seguir, procuramos mostrar que o resultado desse processo é o concurso sistemático da União no orçamento do GDF, destacando, ainda, o fato de que tais transferências destinam-se crescentemente ao custeio da máquina administrativa do Governo. Finalmente, nossa análise procurou demonstrar que, não obstante a evidência nominal de transferências da União ao GDF, as quais têm conferido, até aqui notória elasticidade, a seu orçamento, o Distrito Federal talvez seja tão dependente da União como os demais Estados. O que existe de concreto é uma forte centralização da capacidade arrecadadora por parte da União, e formas variadas de redistribuição desses recursos aos Estados, Territórios, Municípios e Distrito Federal, sendo a mecânica das transferências ao DF, o que amplia equivocadamente a noção de dependência.

Como proposição básica dessa análise aponta-se a para a necessidade de uma legislação tributária específica para o DF, compatível com sua especificidade de Capital Federal. O ponto de partida bem poderia ser o da transferência automática por parte da União ao GDF, de um montante correspondente ao valor aqui arrecadado do Imposto de Renda.

O segundo ponto sobre o qual insistimos é de que isso não se deve confundir com os mecanismos de apoio da União ao Projeto-Brasília, tal como outros projetos de desenvolvimento regional em curso no país. Aqui, nossa proposição é a de que o Governo crie um FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO GEOECONOMICA DE BRASÍLIA, acessível aos municípios dessa área, e ao GDF, como principal instrumento de apoio federal à política de desenvolvimento em Brasília, sua área de influência.

O economista Paulo Cesar Timm é membro do Conselho Federal de Economia e ex-presidente da Associação dos Economistas do DF. O texto aqui apresentado é parte da conferência que pronunciou no Seminário sobre a Região Geoeconômica de Brasília promovido por sindicatos e associações profissionais de Brasília.