

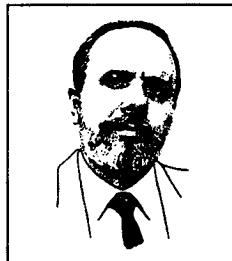
Economia Desestímulo ao ajuste fiscal

12 JUL 1996

Nos últimos 15 anos, a expressão *ajuste fiscal* foi definitivamente incorporada ao jargão do debate econômico nacional. Não há hoje quem a ela não recorra ao comentar ou analisar os problemas da economia brasileira. Contudo, o uso cada vez mais frequente da expressão não parece ter sido acompanhado da disseminação de um entendimento mais claro da enorme complexidade do processo que a expressão encerra. Sempre se pode arguir que, na verdade, se trata de algo muito simples. Aritmeticamente, ajuste fiscal é diminuição de despesa ou aumento de receita do setor público, ou qualquer combinação dessas duas iniciativas. Mas essa percepção, embora correta, é limitada.

Ajuste fiscal envolve um processo complexo de decisão política sobre dispêndios e receitas, cujo entendimento requer o conhecimento dos objetivos dos múltiplos atores envolvidos, bem como dos incentivos e restrições a que estão submetidos. Em um Estado unitário isso já seria bem intrincado. É muito mais intrincado ainda em um sistema federativo como o brasileiro, no qual convivem um governo federal, 27 governos estaduais e mais de 5 mil governos municipais, interligados por uma densa rede de relações intergovernamentais.

Há muitas razões para defender o



Cortar gastos e aumentar a arrecadação são medidas politicamente desgastantes

ção é um objetivo de política econômica que só faz sentido na esfera federal. É natural que governos estaduais e municipais não tenham nenhuma preocupação com os efeitos macroeconômicos de suas decisões fiscais. O que não quer dizer que, agregadamente, tais efeitos não sejam relevantes. Muito pelo contrário.

Sobre as próprias contas, o governo federal tem algum controle, ainda que muito menor do que seria desejável. Sobre as contas dos Estados e municípios, o governo federal não tem nenhum controle direto, embora manje instrumentos que podem restringir em muito os graus de liberdade com que contam governadores e prefeitos para administrar os seus recursos. O que o governo federal pode e deve fazer é manejear estes instrumentos de forma a dar o maior estímulo possível a esforços de ajuste fiscal nos Estados e

municípios. Isso implica impor aos Estados e municípios uma restrição orçamentária efetivamente rígida que diminua o espaço para a persistência de posições deficitárias em suas contas. Obrigados a respeitar essa restrição, os governos estaduais e municipais passariam a enfrentar um desconforto crescente na administração de seus orçamentos. E é isso, e só isso, que poderia estimulá-los a empreender um esforço significativo de ajuste fiscal. Afinal, cortar gastos e aumentar a arrecadação são medidas politicamente desgastantes que os governos estaduais e municipais tratarão de procrastinar tanto quanto possível, a menos que tenham de se defrontar com uma alternativa ainda pior, que é tentar administrar o *status quo* sob uma restrição orçamentária rígida.

Nos últimos dois anos, o governo federal conseguiu avanços importantes na política de impor aos Estados uma restrição orçamentária rígida. As relações entre os Estados e seus bancos estaduais foram profundamente alteradas desde que os dois principais bancos estaduais do País foram colocados sob administração do Banco Central no final de 1994. É verdade que a devolução do Banespa a seu acionista controlador poderá vir a representar um grave retrocesso nesse processo. Mas, felizmente, dificuldades diversas vêm impedindo que a devolução seja consumada. O controle do acesso dos governos estaduais ao crédito interno e externo criou afinal as precondições para a imposição aos Estados de uma restrição orçamentária efetivamente rígida. E, de fato, nos últimos dois anos aumentaram as evidências de desconforto dos governadores com a situação fiscal dos seus Estados. Cobia ao governo federal esperar que o crescimento desse desconforto empurrasse os Estados para uma posição de compromisso cada vez maior com o ajuste fiscal. Como na maior parte dos Estados a medida mais óbvia de ajuste fiscal é o corte nos gastos de pessoal, o ideal seria que, a esta altura, tal desconforto já tivesse dado lugar a um inequívoco clamor dos governadores pela urgente eliminação das restrições constitucionais à demissão de funcionários públicos.

No entanto, tem faltado ao governo federal a coerência, a disposição ou a coragem política para jogar esse jôgo até o fim. Nos últimos meses, tem havido inúmeras operações de instituições financeiras federais com o setor público estadual que, sob rótulos variados, têm permitido uma redução substancial do desconforto fiscal enfrentado pelos Estados. Cada facilidade para rolagem de dívida, cada troca de títulos, cada alongamento de financiamento, cada adiantamento de receita de privatização, cada refinanciamento de antecipação de receita orçamentária contribui para aumentar o poder de gasto dos Estados e municípios e reduzir seu compromisso com o esforço de ajuste fiscal. Mesmo que, em troca das facilidades providas pelas instituições financeiras federais, governadores e prefeitos estejam sendo obrigados a assinar termos de compromisso com fantásticos programas de ajuste fiscal.

■ **Rogério Furquim Werneck é professor do Departamento de Economia da PUC-Rio**