

Pacto Federativo

A resistência política dos governadores e prefeitos a qualquer iniciativa do governo federal para induzi-los a um ajuste fiscal compulsório tem explicação: estados e prefeituras dependem da *mesada* da União, sob a forma dos repasses da arrecadação do IPI e do imposto de renda aos respectivos fundos de participação.

A dependência está na ordem inversa da resistência. Por isso, o ministro Pedro Malan preferiu adiar a apresentação (ao Congresso) da proposta de prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) – até o ano 2001 –, com a duplicação da alíquota, para não inviabilizar a aprovação das demais propostas do Plano de Estabilização Fiscal.

Levantamento com base em dados do Banco Central mostra que são poucos os estados que se podem considerar verdadeiramente independentes em matéria fiscal. Graças ao poderio econômico de sua indústria e sua agricultura, e ainda aos ganhos obtidos na reforma tributária de 1988, que isentou os estados consumidores de insumos energéticos (energia elétrica e petróleo, no caso), São Paulo é o único estado que pode se considerar auto-suficiente. Em 97, as transferências de receitas da União correspondiam a 3% das receitas próprias (baseadas principalmente no ICMS).

No Estado do Rio, a relação subia para 17%. Em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul as transferências representavam 18% das receitas próprias. Espírito Santo, Santa Catarina, Goiás, Paraná, Amapá, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso também estariam em posição confortável. Mesmo assim, a rigor, quase nenhum escaparia das exigências da Lei Camata, que limita os gastos com pessoal (ativos e inativos) a 60% da receita líquida.

A situação nos estados do Norte e Nordeste, porém, pode ser considerada calamitosa. Excetuando-se Pernambuco, Bahia e Ceará, que tinham dependência, respectivamente, de 58%, 60% e 78% das transferências da União em relação às receitas próprias, para todos os demais a dependência da *mesada* federal era, no mínimo, uma vez e meia superior às receitas próprias.

No Acre, os repasses federais são quase dez vezes maiores do que a arrecadação estadual. Em Roraima, o multiplicador cai para sete. No Maranhão, entram três reais e cinquenta centavos do governo federal para cada real arrecadado pela Secretaria de Fazenda estadual. Em Sergipe e Alagoas a relação é de dois reais e cinquenta para um real.

Em mais da metade dos 5.500 municípios brasileiros o quadro é de quase mendicância. Na média, a arrecadação própria dos 2.273 municípios de menos porte, não passa de 4,6% da receita total. A cota-parte do município no ICMS estadual fica, em média, em 36%, e a fatia do FPM corresponde a 54% da

receita total. O fato já seria razão forte para barrar as facilidades de emancipação que levam à dependência federal.

Apesar da dependência extrema, estados e municípios não assumem a situação de penúria e teimam em gastar além do que podem e ainda insistem – como o filho pródigo que dilapida a *mesada* e o patrimônio familiar – em extrair mais algum trocado do bolso generoso do patriarca.

O problema é da União, representada pelo governo federal, obrigada a severa contenção de despesas por força da crise financeira internacional. O crédito internacional está fechado e o Brasil não tem como tomar novos empréstimos para tocar os negócios da economia ou renovar as operações que estão vencendo.

O normal nesses casos é que toda a *família* seja informada do problema e que cada um trate de viver com menos. De certa forma, é o que o presidente Fernando Henrique Cardoso vem fazendo há dois meses – antes da reeleição, portanto – em sucessivos informes sobre a gravidade da situação econômica nacional, diante da crise internacional. Muitos dos novos governadores eleitos, que parecem só ter chegado agora à *família*, alegam que o problema não é deles.

Na verdade, como já disse uma vez o tributarista Ivens Gandra Martins, o problema do Brasil é que o tamanho da Federação é maior do que o PIB. Ou seja, a Constituição de 1988 tirou tantos recursos da União para dar aos estados e municípios (que trataram de ampliar gastos, sobretudo na contratação de pessoal), sem transferir os encargos na mesma proporção, que a conta não fecha.

O desequilíbrio primeiro gerou a hiperinflação, que ajudou a mascarar os gastos de todo o setor público. Depois que a inflação caiu e os problemas ficaram à mostra, os estados e municípios enveredaram por um endividamento irresponsável – alguns sob as fraudes dos precatórios, para fugir aos rígidos limites de endividamento do Plano Real – que obrigou a União a renegociar as dívidas contraídas com o Tesouro Nacional e os bancos federais por 30 anos.

Não é possível, agora, que os governadores e prefeitos, que são os herdeiros políticos de todas as dívidas acumuladas pelos estados e prefeituras, queiram aplicar o calote ou fugir da responsabilidade do ajuste fiscal, que convoca toda a nação ao sacrifício.

O sacrifício é duro para todos. Mas, no campo político-administrativo, parece indispensável que a reforma tributária seja precedida de ampla negociação capaz de construir um novo pacto federativo que dimensione o tamanho da Federação no estrito figurino do PIB. Ou seja, na capacidade que tem o setor produtivo de arrecadar, sem tornar-se economicamente inviável, para custear o Estado.