

Os governos subnacionais e o ajuste fiscal

GAZETA MERCANTIL

04 NOV 1990

Guilherme Lacerda *

A fragilidade financeira dos governos estaduais e municipais é mais profunda e de solução mais complexa do que se aparenta, à primeira vista, em que pese ter ocorrido um forte esforço de saneamento financeiro na maioria dos Estados. Se alguém duvida, basta olhar a evolução do seu endividamento e as quedas de arrecadação própria e de transferências constitucionais nos últimos quatro exercícios "vis-à-vis" o desempenho das despesas. Deve-se adicionar a tais números três constatações: a) a primeira é a de que a maioria dos Estados já dispôs de grande parcela dos ativos até então disponíveis para obter receitas complementares; b) as despesas correntes (especialmente quando se consideram os gastos com o Legislativo e o Judiciário) apresentam uma característica intrínseca de elevada inelasticidade, restringindo os espaços de manobra para fazer cortes nas dimensões requeridas para se ter um equilíbrio duradouro; e c) a disputa por investimentos privados a qualquer preço (guerra fiscal) leva os

Estados a assumir pesados ônus adicionais sem a correspondente contrapartida de receitas.

Uma adequada avaliação de tal situação deveria partir de uma premissa facilmente constatável de que, atualmente, os Estados brasileiros vivem um dos momentos mais delicados de sua história republicana se considerarmos o ambiente econômico em que se situam e os constrangimentos existentes para a obtenção do equilíbrio financeiro de suas contas. Com o advento do Plano Real, ocorreu um conjunto de fatores que explicam esse cenário. O primeiro e mais notório é o fim do financiamento inflacionário, o qual permitia adiar os ajustes necessários. Mas não foi só isso. No primeiro momento, os Estados (e os municípios) perderam cifras respeitáveis de recursos das transferências constitucionais por meio do Fundo Social de Emergência (prorrogado depois como Fundo de Estabilização Fiscal-FEF). O agravamento do quadro financeiro forçou a captação de recursos no sistema bancário por meio de AROs, concedidas a taxas de juros escorchantes, de fazer injeção aos agiotas de plantão. E se is-

so não fosse o bastante temos, a partir de 1996, os desdobramentos perversos da Lei Kandir, que jogou todo o ônus da desoneração de exportações e produtos básicos para os Estados brasileiros. Acrescentem-se a tal quadro as quedas de arrecadação derivadas do restrito desempenho econômico nos dois últimos anos, a prevalência de uma gama de "direitos adquiridos", os benefícios corporativos e os exagerados incentivos fiscais, e temos a explicação para a realidade atual.

Este quadro acima descrito foi tratado pelo governo federal com lentidão, só se movendo quando já havia se aprofundado o desequilíbrio financeiro. Os acordos de renegociação de dívidas passaram a ocorrer apenas a partir de meados do ano passado, após longas e desgastantes tramitações entre a União e os Estados.

O aprofundamento da crise financeira internacional e o seu rebatimento sobre o Brasil reabrem a discussão sobre a necessidade de se

garantir um ajuste fiscal com um resultado primário compatível com as exigências do FMI. Entretanto, sem entrar no mérito desta relação do País com o sistema financeiro internacional, há que se chamar a atenção para o fato de que será pouco provável que o governo central alcance êxito se perseverar no estilo e na linha que segue na relação com os governos subnacionais. Aliás, pode-

Os Estados brasileiros vivem atualmente um dos momentos mais delicados de sua história republicana

rá resultar daí um aprofundamento das dificuldades para a governabilidade, gestando-se o ambiente propício até para crises institucionais. O exemplo do passado recente da Argentina e os sinais desta possibilidade já estão à vista, à medida que se amplia o número de Estados e municípios com atrasos de pagamento de funcionários e desestruturação por completo dos serviços públicos.

A idéia de se ter um maior controle sobre o desempenho orçamentário através da instituição da Comissão de Gestão e Controle Fiscal

(CCF) é um marco importante para se disciplinar a execução orçamentária das diversas instâncias do governo federal.

Porém, no que tange à relação com os governos estaduais e municipais, é preciso ir além do que se tem hoje, quando se atua apenas através da velha prática de cortar recursos voluntários para os Estados e municípios (para uns mais do que para outros, de acordo com a benevolência do rei).

Ora, há que se ter um salto na relação institucional do governo da União e os governos subnacionais. Nesta linha, a nossa proposta é a de se promover uma extensão da CCF em articulação do governo federal (Seplan e Fazenda) com as secretarias estaduais de Planejamento e de Fazenda (e com representantes das prefeituras das capitais) para se definirem fortes e consensadas diretrizes de coordenação, execução orçamentária e administração financeira. Esta comissão, uma espécie de CCF nacional, seria normatizada por meio de emenda a ser aprovada pelo Senado Federal e apresentaria uma dimensão e importância muito superior ao atual Confaz. Este se

constitui em uma instância institucional vetusta, restrita a atuar do lado das receitas, examinando aspectos da legislação tributária, a qual, hoje, tem mais exceções do que regras e foi incapaz de dar o mínimo disciplinamento à guerra fiscal entre os Estados.

A instalação de uma Comissão de Gestão Orçamentária Nacional implicaria criar condições de somar experiências bem-sucedidas, definir e calibrar melhor os cortes de programas/projetos (avaliando-se impactos regionais, e não só estaduais) e levaria ao fortalecimento das decisões de ajustes a serem tomadas no âmbito dos três níveis de governos, bem como dos três poderes nos Estados e municípios (não se restringindo aos poderes executivos).

Com esta medida, estaríamos contribuindo na direção do aperfeiçoamento da questão federativa e daríamos um passo importante para redefinir as relações do Estado com a Sociedade brasileira. ■

* Secretário de Planejamento do Governo do Estado do Espírito Santo. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo. Doutor em Economia pela Unicamp.