

Estados estão falindo

Reforma tributária pode evitar dispersão de recursos que amplia a crise

EXPEDICTO QUINTAS

Os Estados brasileiros estão falidos. Com alguns, ainda em condições conordatárias. A convergência, no entanto, é no sentido da falência homologada e transitada em julgado. O grande e único liquidante dessa imensa massa falida: a União. Não por pecúnia ou má vontade, mas, tão-omente pelo excesso de centralização e pela total incapacidade dos Estados em gerarem, a níveis desejáveis, as receitas próprias cuja rubrica mais expressiva é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

Além da culpa abrangente do Governo Federal, podem ser alinhados, entre outros graves e crônicos problemas:

1 — O endividamento, externo e interno, hoje saturando a capacidade de endividamento de quase todas as unidades da Federação e sobrecarregando as respectivas execuções orçamentárias, de maneira insustentável.

2 — Posições difíceis dos bancos estaduais, quase todos operando no vermelho por força da cobertura de ofício devida aos compromissos impostergáveis dos Tesouros Estaduais.

3 — Receitas insuficientes, conforme veremos mais adiante, postas sempre em descompasso, em suas realizações, diante do elenco de despesas. Até mesmo a principal contribuição, representada pelas transferências da União, pelo Fundo de Participação, é insuficiente, irregular e quase sempre defasada de qualquer índice de correção.

4 — Descapitalização acentuada, em razão da falta de reservas para inversões de capital. Em sua maioria, quando ocorrem, provêm de contratos federais, geralmente de poder residual mínimo para os Tesouros Estaduais. Na maioria dos Estados há muita agitação mas pouquíssima obra de base, com as exceções que confirmam a regra.

5 — Excessos das despesas de custeio, com as rubricas destinadas a recursos humanos, na quase totalidade, ocupando mais de 100% das receitas próprias, completando-se as folhas de pagamento com recursos transferidos da União mediante operações de crédito de altos custos;

6 — Serviço da dívida, hoje com obrigações regulares de efeitos desastrosos nos níveis de caixa dos erários estaduais, numa sangria de efeito destabilizador fulminante em qualquer cronograma físico de desembolso.

7 — Créditos privilegiados às exportações, com diferimentos de receita pública por prazos muito dilatados diante das exigências de curto prazo dos cronogramas de desembolso;

8 — Sobrecarga com a ajuda imprescindível aos municípios, todos nivelados pela mais completa quebra-deira;

9 — Defasagem incompreensível e inaceitável da atual legislação tributária, desajustada no tempo e no espaço e servindo a uma realidade que teve fim com a queda vertical dos índices de crescimento nacional. O que era válido para a década de 70 até sua primeira metade, agora é catastrófico.

10 — Gerenciamento administrativo inadequado da maioria dos Governadores situando a maioria deles, o interesse político partidário acima do interesse público e fazendo do pragmatismo de que país em desenvolvimento o maior empregador ainda é o Estado, fazem crescer desmedidamente as folhas de pagamento.

11 — Os efeitos tetônicos da política salarial, refletindo-se nos déficits sem cobertura das estatais, a nível estadual.

12 — A elevação das taxas de juros, contendo as operações geradoras de bens tributáveis.

13 — Ausência do IOF na formação do bolo formador do Fundo de Participação dos Estados e Municípios.

Diante desse quadro de necessidade, dessa amostragem de adversidade, vale adiantar, como preliminar, que existe uma culpa de base nisto tudo: legislação tributária vi-

gente a partir da revisão efetuada entre 1965 e 1967. Não é segredo para ninguém que os problemas de tempo e de conjuntura modificaram-se por inteiro, desde aquela época. Se em 67 a Revolução produzia uma dinâmica de crescimento do país, acelerada, nos primeiros anos da década de 70 os próprios condicionamentos políticos, perderam força na complexa implantação do processo revolucionário. Mais ainda, só para fixação de parâmetros, em 1967, o orçamento da União não passava de Cr\$ 6,613 bilhões, para cobrir todas as despesas do país, inclusive com destinações para o Fundo de Participação dos Estados e Municípios. O orçamento Federal para 1983 está estimado em Cr\$ 10,047 trilhões. Vale dizer, um crescimento igual a 1.675 vezes. É um esticar muito grande, onde cabem muitas distorções. E elas aí estão. A taxa geométrica de crescimento também alcançou as transferências da União para os Estados, Municípios e o Distrito Federal. Irá, em 83, para a casa dos Cr\$ 1.666 trilhão. Apesar de expressiva insuficiente.

Embora não seja a pedra de toque para mudar tudo, a reforma tributária é um ponto de partida para que outros fatores se agreguem a uma revisão mais ampla do assunto, permitindo a esmagadora maioria dos estados e dos municípios brasileiros voltarem a viver com decência e dignidade, sem sujeições compulsórias ditadas pelo centralismo da União.

As prateleiras do Congresso Nacional estão repletas de proposições bem fundamentadas, objetivando essa revisão da legislação tributária. O próprio ministro Galvão está mantendo em atividade um Grupo de Trabalho de alto nível, com as melhores cabeças pensantes do país que entendem do ramo.

A reforma deve vir. E tem que vir como instrumento de reversão social, política, econômica e administrativa. Deve vir porque estaremos estreando tempos novos da abertura política do Presidente Figueiredo, com novos pregões nas bolsas estaduais, mostrando nomes novos, caras novas e adversários do Governo, em novas posições de ataque.

O discurso político brasileiro há de enriquecer-se substancialmente nos próximos anos e o Presidente Figueiredo dispõe do tempo necessário e suficiente para deixar as marcas históricas de seu Governo, na consolidação da democracia. E positivamente não poderá haver o clima para a democracia, convivendo estados miseráveis, com outros remediados e ricos, mas, rigorosamente falidos.

Veja-se São Paulo, para amostragem, para não ficar com meios exemplos. Se o grande trator paulitano não desativar as suas frentes de investimento na área da CESP e da Paulipetro, por exemplo - com os inconvenientes destabilizadores sociais, o erário paulista vai para o vermelho escuro, em termos deficitário, eis que uma possível vitória oposicionista há de refletir-se nos canais de comunicação, de governo para governo, entre os Palácios do Planalto e dos Bandeirantes. O Orçamento paulista para 1983 foi encaminhado à Assembleia Legislativa apresentando um montante de despesa de aproximadamente Cr\$ 2 trilhões. Se o fenômeno recessivo, efetivamente ocorrer, as fontes de ICM de São Paulo vão cair verticalmente. E aí, como ficarão os governos oposicionistas estadual e municipal? E os demais parceiros da sociedade oposicionista?

As batalhas de suplementação de insuficiência de receita à base de empréstimos externos poderão ser embargadas por procrastinações legislativas, uma vez que o PDS terá maioria mais que absoluta no Senado Federal, casa seletiva para aprovar empréstimos para os estados e municípios.

Não se repetirão, é certo, as taxas de crescimento que o país experimentou entre 1968 e 1973. Muito ao contrário, as recomendações de ajustes nos cintos, com um regime fiscal típico de FMI e BIRD, com redução de gastos administrativos, realidade tarifária e comedito-

em novos investimentos vão se refletir na questão social e na regularização da receita orçamentária.

O que será ruim para São Paulo, no entanto, vai ser ruim para o restante do país, desde que os demais estados estarão na mesma situação, só que em condições muito piores.

Entre 1979 e 1981 foi o seguinte o quadro das transferências efetivas da União para os Estados, tomados por região.

Regiões	Cr\$ bilhões			
	1979	1980	1981	Totais
Norte	5,997	10,487	24,400	40.884
Nordeste	23,771	43,396	100,000	167.167
Sudeste	31,171	50,349	48,000	129.520
Sul	8,087	15,994	30,500	54.581
Centro-Oeste	14.779	25,759	16,000	56.558
	83.825	155.985	218.900	448.7100

Fonte: Sarem/Seplan e Ministério da Fazenda

Embora os valores aqui se apresentem quase dobrados, de um exercício para o seguinte, um outro dado revelador põe em evidência que eles são insuficientes. Para as mesmas regiões os empréstimos em 1981 cresceram de forma apreciável, fixando nos seguintes valores para cada região:

Regiões	(Cr\$ bilhões)
Norte	0,875
Nordeste	23,154
Sudeste	54,085
Sul	16,356
Centro-Oeste	5,647

Os aportes de operações de crédito, para ajudar os Estados a ampliarem, melhor dizendo, criarem espaços para investir vêm num crescendo inquietador, fruto exclusivo da insuficiência dos Tesouros estaduais para fazer frente a qualquer programa. O total das dívidas, entre 79 e 82, montam a Cr\$ 709.483.400.000,00. Fora os pedidos feitos ao Senado e não votados.

Já tornamos mais que evidente que a principal rubrica das Fazendas Estaduais são as transferências da União que no caso do Fundo de participação do IPI e do Imposto de Renda são as mais substantivas (para os Estados reconhecidamente pobres). Pois bem, o quadro abaixo vai revelar como essas transferências são irregulares e se alteram, mês a mês, função que representam da arrecadação do IR e do IPI.

Isolamos o Ceará por ser uma unidade da Federação mais tipicamente caracterizado em termos de dificuldades e de possibilidades.

Veja-se no quadro abaixo com fluíram para o Estado, a Capital, Fortaleza e os municípios do interior - de dezembro de 1981 até setembro de 82 - essas transferências:

O que se destaca no quadro ligado ao Ceará é a irregularidade. Imagine-se a dificuldade que aprisiona qualquer administrador ao viver as angústias de um curso inflacionário e por força do crescimento das despesas, aguardar a transferência do mês seguinte. Em janeiro a grata surpresa de Cr\$ 1,513 bilhão. No mês seguinte em vez de um crescimento mínimo, mesmo abaixo da inflação, uma

descida brusca para menos de 1/3, permanecendo em baixa, sem nenhuma recuperação para os níveis do primeiro mês. Agora, em outubro, deverá repetir no máximo o desempenho de junho crescendo perto de 40%.

Não caberia discutir nas dimensões do presente trabalho as bases e as diretrizes de uma reforma tributária. O indispensável, no entanto, é

caracterizar que os tempos difíceis anunciados por Ernane Galvão para 1983, já se implantaram em muitos estados, desde há muito anos, para alguns e para os demais nesse finalzinho de 82.

A forma de redistribuição da renda nacional deve ser agilizada por uma reforma que concilie a hierarquia da superfície e da população, diretamente e na proporção inversa das rendas estaduais, com uma providência de curtíssimo prazo de incluir a arrecadação do IOF nas alíquotas do FPM e FPE, desde que sua desenvoltura, já praticamente, o equipara ao IPI, hoje a maior rubrica alimentadora dos índices de participação dos estados. Além do Imposto de Renda e do IPI, o IOF também deveria dar a sua contribuição. Vale dizer, um adicional imediato para socorrer as finanças estaduais.

Também no âmbito da desburocratização muito poderia ser feito. Uma desmobilização progressiva de todas as atividades-fim, passando a União para o âmbito da responsabilidade estadual toda a máquina administrativa operacional, desde que estruturalmente os Estados fossem se habilitando.

A União ficaria com as incumbências normativas e de fiscalização, refluindo para Brasília a sua condição de cérebro das decisões nacionais e de centro nervoso do país na disciplina de aplicação dos recursos.

É evidente que não se pretende destabilizar a União, em favor dos Estados. Um continente caótico não pode agasalhar um conteúdo harmonioso. Também dentro da mesma ordem de raciocínio, não é possível manter-se estável a nação, com os seus quadros federativos mergulhados num irreversível diagnóstico de insolvência. E com previsões sombrias sobre todas as variáveis de um prognóstico abrangente.

Para os Estados e Municípios a doença econômica é um mal crônico.

Pode ser curada. Também pode matar.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO			
LIBERAÇÕES PARA O ESTADO DO CEARÁ - DEZ/81 a SET/82			
MES	ESTADO	CAPITAL (Fortaleza)	INTERIOR (Municípios)
DEZ/81 -	908.464.136,38	120.195.090,96	517.586.280,93
JAN/82 -	1.513.442.927,64	200.237.172,51	862.264.945,98
FEV/82 -	414.549.382,27	57.790.302,47	217.421.847,89
MAR/82 -	703.546.397,60	111.982.963,90	421.668.441,68
ABR/82 -	1.398.927.482,77	193.457.998,13	729.516.982,56
MAI/82 -	909.599.438,64	126.747.232,87	477.418.811,55
JUN/82 -	1.403.931.385,99	195.643.355,55	736.788.593,91
JUL/82 -	1.235.514.337,65	171.988.857,73	649.581.601,88
AGO/82 -	924.047.387,45	128.631.331,75	485.825.347,37
SET/82 -	1.069.764.842,59	148.915.822,10	562.437.472,25

Fonte: Ministério da Fazenda