

O contencioso da dívida dos Estados

J. CARLOS DE ASSIS

Será em torno do pagamento do serviço da dívida externa que se travará o primeiro contencioso entre os Estados e o Governo federal na administração Collor. A equipe econômica quer que os governos estaduais paguem integralmente os juros e as amortizações da dívida externa vincenda no próximo ano. Esta é a proposta inscrita no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em tramitação no Congresso. No corrente ano, uma portaria da Ministra Zélia determinou o pagamento de 47% do serviço, com rolagem de 53% do restante.

A portaria passa por cima da LDO em vigor. No ano passado, o Ministro Mailson insistiu na tese de que os Estados deveriam pagar 25% do serviço. No Congresso, esse percentual foi reduzido, de forma a suavizar as obrigações dos Estados mais pobres. Em média, deveriam pagar 10%, rolando-se 90%. Exceto São Paulo, todos vêm pagando, mesmo porque o Governo federal armou-se da prerrogativa de reter os repasses correspondentes do Fundo de Participação dos Estados em caso de inadimplência. E é isso que eles temem agora, diante da nova portaria.

Na esfera paulista, o Governador Quéricia protegeu-se através de ação judicial, tendo ganho liminar. Não se trata, contudo, de uma questão jurídica, mas política. O mais rico Estado da Federação pode dar-se ao luxo de confrontar uma diretoria federal, sem medo de retaliação. E é praticamente certo que o Governador não acatará os novos critérios, mais rigorosos.

Para os demais Estados, resta a possibilidade de articulação de uma contraproposta comum, tanto mais difícil quanto mais diferenciada é a situação de cada um deles.

No Congresso, o relator da LDO em tramitação, Senador José Richa, está determinado a apresentar um substitutivo que estabeleça, de uma vez por todas, um critério coerente para o tratamento uniforme e justo da questão. Seria simples. Ficariam garantidas aos Estados as mesmas condições que o Governo federal conseguisse na renegociação da dívida externa de sua responsabilidade direta. Com isso, seria restabelecido o vínculo entre as obrigações externas, em dólar, e as obrigações correspondentes em cruzeiros.

Atualmente, há uma enorme confusão contábil que se vem

acumulando desde 83 nas relações entre os devedores originais, os credores externos e o Banco do Brasil, este na qualidade de agente do Governo federal. O fato é que muitos Estados continuaram pagando, em moeda interna, parte ou a totalidade do serviço da sua dívida vincenda, independentemente de o País estar ou não em moratória. Como o Banco Central não concluiu a operação, transferindo as divisas, os juros de mora pelo atraso continuaram sendo debitados aos devedores originais.

Em alguns casos, houve atrasos. Entretanto, como a moratória implicou uma espécie de federalização de toda a dívida externa, a obrigação do tomador passou a ser junto ao Banco do Brasil. Para desembaraçar tudo isso, será indispensável o estabelecimento de um critério que parta de uma avaliação abrangente do problema da dívida tanto no aspecto cambial, quanto fiscal. A abordagem inicial, em 1983, era de que bastava gerar saldo comercial que o problema seria superado. Vimos, nos anos seguintes, que na medida em que se restabelecia o suposto equilíbrio externo agravava-se o desequilíbrio fiscal interno.

Esse desequilíbrio tornou-se visível no orçamento federal. Mas é claro que os mesmos fatores responsáveis pela dificuldade de geração de cruzeiros para o pagamento do serviço da dívida federal estavam presentes na esfera estadual e municipal. Basicamente, a explosão dos juros internacionais, de um lado, e a subtarifação e queda de receita pública, por outro. Em fins de 1988, depois de assinar o acordo com os credores externos, o Ministro Mailson da Nóbrega tentou forçar um superávit fiscal interno para cobrir o serviço externo. E foi aí que tentou empurrar novas condições aos Estados.

O pressuposto era que as transferências previstas pela nova Constituição haviam reforçado os orçamentos estaduais, em detrimento do federal. De qualquer forma, não se estabeleceu uma vinculação direta entre as condições negociadas com os credores e as obrigações impostas aos Estados devedores. O mesmo pressuposto está orientando a iniciativa da equipe econômica atual. Entretanto, é extremamente difícil justificá-la num ano em que o País continua em moratória. A não ser, claro, para efeito de política monetária interna. De qualquer modo, se se parte da premissa de que os Estados têm capacidade orçamentária para pagar todo o serviço da dívida em cruzeiros, como está na proposta da LDO, acaba-se enfraquecendo o argumento básico que o Governo federal, por si ou por suas estatais, vai invocar junto aos credores para obter condições mais favoráveis de pagamento, segundo os novos termos de negociação já anunciados.