

Estados tentam repassar dívida

Enquanto a reforma tributária não vem, uma sugestão de emergência

Os deputados peemedebistas Mário Frota (AM) e Vigildásio de Senna (BA) estão estudando uma fórmula de, através da legislação já existente, repassarem à União a dívida externa dos Estados, "já que a tão anunciada Reforma Tributária, cujo projeto deveria ser enviado ao Congresso em agosto, conforme promessa do Ministro da Fazenda, Ernane Galvão, não vai sair mais, segundo declarações do próprio Presidente da República ao novo Presidente da Associação Brasileira de Municípios".

Para o deputado catarinense Casildo Maldaner (PMDB), o Governo Federal "está fazendo uma série de maquinações para manter sob controle, e até mesmo desmoralizar, os governos estaduais e municipais que o povo, nas urnas de 15 de novembro do ano passado, entregou às oposições", e dá como exemplos o abandono do projeto da reforma tributária e a intenção de tabelar os juros dos bancos estaduais.

Casildo Maldaner diz que "a política tributária imposta ao País pelo regime instalado em 1964 desagregou totalmente a Federação", e sua mais trágica consequência é a de que os governadores a serem empossados amanhã não sabem onde encontrar recursos para pagar o aumento das dívidas dos Estados e das empresas públicas, redimensionadas com a maxidesvalorização do cruzeiro em 30%".

Já os deputados Mário Frota e Vigildásio de Senna, acusando a União de ficar com a quase totalidade dos tributos arrecadados nos Estados e Municípios, forçando-os a ir buscar recursos no estrangeiro, entendem que, se esta política levou aquelas duas esferas administrativas à falência, cabe agora à União encampar a sua dívida

externa, já que nenhum empréstimo externo é tomado pelos Estados sem a anuência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o aval do Tesouro Nacional.

"E como todo avalista é o principal pagador" - lembram os dois parlamentares -, "que a União pague pelos Estados".

"Federalismo cooperativo" acabou com a autonomia

Deputados, senadores, governadores, prefeitos, tanto da Oposição como da Situação, são unânimes em reconhecer que a Revolução de 1964 reduziu sensivelmente a autonomia dos Estados e Municípios, a pretexto de estabelecer o chamado "federalismo cooperativo".

Cooperação, contudo, significa participação, o que inspira considerações em torno de assuntos como autonomia, liberdade, centralização e descentralização, capacidade de agir e de decidir, sistema de relações intergovernamentais.

Os estudiosos observam, a respeito, que participação e colaboração frequentemente se associam com o trabalho de pares, e não, com uma subordinação. Governos locais e estaduais incompetentes, empobrecidos, ineficazes, ainda que aptos à ação em certas circunstâncias, podem marginalizados do processo decisório governamental, dificilmente terão condições de contribuir para a existência de um federalismo realmente cooperativo.

O Professor Paulo Reis Vieira, da Fundação Getúlio Vargas, conceitua o "federalismo cooperativo" como "o sistema em que o Governo central, os governos estaduais e os muni-

cipais agem e decidem de forma integrada na consecução de objetivos e na prestação de serviços, mediante mecanismos financeiros adequados, racionais e cooperativos que incluem: 1) sistema de distribuição de rendas baseado no pressuposto de que a capacidade de ação se deve aliar alguma capacidade decisória; 2) sistema de subvenções e auxílios, em que se enfatiza a cooperação em lugar da subordinação de subvencionados a subvencionadores, e, 3) sistema eficaz de empréstimos."

De há muito, entretanto, a análise dos mecanismos financeiros existentes no Brasil para a manutenção de um verdadeiro federalismo tem revelado os mais sombrios e pessimistas matizes. De outra parte, no sistema de relações intergovernamentais, tanto o Estado como o Município tem permanecido como entidade de ficção, ambígua e dependente do Poder Central. A repartição numérica dos tributos pelas três esferas de Governo constitui prova das mais palpáveis da posição canhesta do Estado no sistema tributário nacional: cabe à União decretar oito impostos - o de importação; o de exportação; o territorial rural; o de renda; o de produtos industrializados; o de operações de crédito; o de serviços de transportes e comunicações, e o imposto único sobre combustíveis, energia e minerais.

Em contraste, ao Estado cabem apenas dois impostos: o de circulação de mercadorias e o de transmissão de imóveis. Nota-se, assim, a impossibilidade de os Estados, por motivos de política fiscal e de ordem econômica ou mesmo social, conseguirem sobreviver ou desempenhar o papel que lhes compete no federalismo integrado e num sistema racional e operacional de descentralização político-administrativa se não imaginarem para si outras fontes de receita, além das que lhe são próprias.

Os governadores que assumem amanhã as administrações estaduais encontram os cofres vazios e ficam sem saber como comprimir as despesas de custeio, manter o orçamento equi-

librado e adequar a programação dos gastos públicos apenas aos programas proporcionados pelo Governo Federal. O Estado de Goiás, segundo o Deputado Iturival Nascimento (PMDB-GO), não tem recursos nem para pagar a folha do funcionalismo.

A rigor, apenas São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas, Paraná e Santa Catarina conseguem custear sua máquina administrativa com receita própria. Oitenta por cento dos Estados praticamente empatam sua receita com as despesas correntes, pouco lhes restando para investimentos.

Mais de um terço dos municípios brasileiros apenas sobrevive às expensas de recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Outros, aparentemente mais viáveis por poderem sobreviver por conta própria graças à arrecadação razoável de suas receitas, só escapam parcialmente ao perfil de entidades fictícias porque a capacidade de decisão indispensável à operacionalização e à viabilidade do federalismo não corresponde à capacidade de ação garantida pelos recursos financeiros próprios que vê à sua disposição.

De outro lado, a organização municipal brasileira não tem distinguido entre municípios pobres e municípios ricos, grandes e pequenos, de população densa ou rarefeita. O problema da simetria, caracterizado por tratamento igual a entidades tão diferentes e diversificadas, assume maior gravidade quando se leva em conta que, no Brasil, o município é simultaneamente urbano e rural.

O Deputado Theodoro Mendes (PMDB-SP) lembra que o estado de insolvência "não é privilégio dos municípios interioranos, pois assume proporções mais graves nas Capitais, especialmente aquelas que agora terão prefeitos de Oposição: Manaus, Belém, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Campo Grande, Goiânia, Rio Branco." E exemplifica com a Capital paulista, cuja dívida total era, a 31 de dezembro de 1982, da ordem

de Cr\$ 194 bilhões, correspondendo Cr\$ 70 bilhões a empréstimos tomados no exterior. Contudo, nos 43 dias compreendidos entre a primeira minidesvalorização do cruzeiro (6 de janeiro) e a última maxidesvalorização (17 de fevereiro), a dívida externa do município cresceu mais de Cr\$ 35 bilhões, empurrando-a para um total de Cr\$ 105 bilhões.

A maxidesvalorização do cruzeiro, a 17 de fevereiro passado, fez aumentar drasticamente a dívida de todos os Estados da Federação e dos municípios de médio porte, como o de São Carlos, em São Paulo, que aguarda tramitação de um empréstimo de 62 milhões de marcos alemães no Senado Federal.

Os municípios que menos sofreram com a maxidesvalorização, contudo, são aqueles considerados de segurança nacional, como o de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, onde o Governo Federal injetou consideráveis recursos para que o Prefeito Hydeckel de Freitas pudesse realizar tudo o que quisesse, desde que assegurasse uma boa votação para o candidato do PDS ao Governo estadual, Moreira Franco.

Com a maxidesvalorização do cruzeiro, o acréscimo na dívida global do Estado de São Paulo foi de Cr\$ 117 bilhões; no Rio, Cr\$ 53 bilhões; em Minas, Cr\$ 29,7 bilhões; em Alagoas, Cr\$ 4,7 bilhões; no Paraná, Cr\$ 1 bilhão; no Espírito Santo, Cr\$ 7 bilhões; no Maranhão, Cr\$ 2,5 bilhões, e no Mato Grosso do Sul, Cr\$ 4 bilhões.

A dívida da administração direta do Rio Grande do Sul, no exterior, é de Cr\$ 23 bilhões, e aumentou para Cr\$ 35 milhões, em consequência da maxidesvalorização do cruzeiro.

Em consequência deste endividamento, os governadores que tomam posse amanhã, a exemplo dos prefeitos que assumiram em fevereiro, não poderão fazer quase nada no primeiro ano de sua administração, até mesmo porque os orçamentos para 1983, aprovados na legislatura passada, dificilmente espelham a realidade, mesmo nos casos em que os impostos foram majorados ao nível da inflação.