

As dívidas dos estados e municípios

por Arnolfo Carvalho
de Brasília

A menos que o próximo governo reabra os canais para a entrada de financiamentos externos ou aceite aumentar o déficit público do País permitindo o maior endividamento interno, os estados e municípios terão de aproveitar o ganho de receita propiciado pela Constituição, a partir deste ano, para pagar dívidas, racionalizar os gastos e caminhar em direção ao equilíbrio de seus orçamentos.

“Essa é a oportunidade para fazerem os ajustes entre receitas e despesas, antes que cheguem a um impasse em consequência de sua política de aumentar investimentos sem atentar para a necessidade de reduzir os níveis de endividamento” — disse a este jornal na sexta-feira o economista Antonio Augusto dos Reis Velloso, da assessoria do ministro do Planejamento, João Batista de Abreu.

Encarregada de avaliar a capacidade de pagamento e a saúde financeira dos estados e municípios, a Secretaria de Planejamento (Seplan) vem desenvolvendo uma matriz econômica para orientar as decisões sobre concessões de empréstimos, rolagem de dívidas ou ampliação do endividamento mobiliário dos governos estaduais e municipais, utilizando dados orçamentários e o critério de necessidade de financiamento que expressa seus déficits operacionais.

A partir desse modelo, alimentado também com projeções das secretarias de Fazenda, a assessoria econômica da Seplan constata uma tendência de ajuste já em curso em diversas unidades da Federação — como o Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Santa Catarina, por exemplo. Outras unidades optaram por financiar novos investimentos com o ganho de receita advindo da reforma constitucional.

“Não deveriam estar gastando toda a receita nova com investimentos, quando sabem que as despesas com pessoal e amortizações de dívidas são incompressíveis ou, como ocorreu neste ano, até mesmo crescentes” — recomenda Reis Velloso, com a experiência de quem chefiou a antiga Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (Sarem) na Seplan, no passado recente. Assim como se esgotaram os financiamentos externos, extinguiu-se também a alternativa dos recursos a fundo perdido que havia até 1987.

Ele argumenta que, naquele ano, quando se permitiu um aumento extraordinário nas transferências daquelas verbas a prefeituras e estados, o déficit operacional daquelas unidades da Federação chegou ao nível mais alto da década — 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB), quando em 1981 essa necessidade de financiamen-

to estava em 1,4% do PIB. “Era uma situação incompatível com o esforço de ajuste global do País, no qual se procuram limitar os déficits a fontes não-inflacionárias de financiamento”, analisa Reis Velloso.

A partir do ano passado, após assumir a Seplan, o ministro Batista de Abreu só autorizou novas colocações de títulos para financiar estados e municípios para cobrir a rolagem das dívidas mobiliárias já existentes. Com as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) congelando a nível de 1987 os saldos dos empréstimos bancários ao setor público, o acesso a novos créditos passou a ficar condicionado à quitação de dívidas anteriores.

Com isso, o déficit operacional dos estados e municípios teria baixado no ano passado, segundo a estimativa oficial, para 0,1% do PIB — o mesmo nível de 1984. Essas regras foram mantidas ao longo deste

ano, tanto que a Seplan não autorizou a rolagem de US\$ 500 milhões de dívidas das estatais paulistas, com base em empréstimos externos, por entender que o Estado não vinha usando o aumento de receita para ajustar suas contas, preferindo expandir investimentos. As projeções do governo de São Paulo transmitidas à Seplan indicam um crescimento real de 14% na receita total, neste ano, e de 24% somente na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), refletindo um dos melhores desempenhos em todo o País, inferior apenas às expectativas da Bahia, por exemplo, que espera um aumento global de 24% na arrecadação, do Rio Grande do Sul (crescimento de 25% na receita total e de 25% no ICMS), ou do Espírito Santo (crescimento global de 31%).

Sem autorização para o refinanciamento baseado em operações de “relen-

ding”, que só deverão ser permitidas a partir de 1991 o governo paulista terá obrigatoriamente que usar parte da receita adicional para ajustar suas contas. No conjunto do País, até agosto, a arrecadação do ICMS já havia aumentado 19% em termos reais — ou 19,5% na região Sudeste e 19,1% no Sul, 19,8% no Centro-Oeste e somente 8% no Nordeste.

O governo federal suspeita que algumas administrações continuam recorrendo a formas não convencionais de endividamento, baseadas em contratos com empreiteiras, mas essas operações têm como limite o risco do credor e o próprio equilíbrio corrente das contas do devedor. Caso não aproveitem o atual ganho de receita para equilibrar seus orçamentos, esses governos enfrentarão a inadimplência nos próximos anos — com reflexos sobre o déficit do Tesouro Nacional e sobre as taxas de inflação.