

Mudando as regras do jogo

VAGNER ARDEO e
RENATO VILLELA

E notório que os principais estados da Federação e alguns municípios atravessam grave crise fiscal, apresentando elevado e oneroso endividamento. Pelo andar da carruagem, parece que, dentro de um acordo político que envolva o apoio à prorrogação do Fundo Social de Emergência e às reformas administrativa e tributária propostas pelo Governo federal, este vai viabilizar uma significativa redução nos custos das dívidas estadual e municipal. Tal redução se daria através da troca de títulos dessas administrações por títulos do Banco Central — que pagam menos juros — e do refinanciamento de seus contratos com agentes financeiros e com a União, envolvendo prazos mais longos e taxas de juros menores.

Nos debates que cercam o fechamento desse acordo, um ponto da maior relevância não tem recebido a devida atenção: uma vez solucionado o problema atual, o que garante que a continuidade de um estilo administrativo pouco austero não vai trazer de volta, em um ou dois meses, a atual situação de insolvência e novo agravamento do endividamento? Nada garante isso.

Os mecanismos de controle vigentes, que, de resto, não impediram que se chegasse à situação atual, consistem em:

- proibição constitucional de emissão de novos títulos da dívida mobiliária estadual e municipal até 31/12/99;

- autorização prévia do Senado Federal (via Bacen), da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, respectivamente para a contratação de empréstimos e concessão de aval; e

- liberação de empréstimo ou aval condicionada à adimplência do estado ou do município para com a União ou qualquer de seus agentes.

Tais controles não funcionam pois padecem de um pecado original: ocorrem exclusivamente no âmbito da administração pública sendo, portanto, permeáveis a demandas políticas; em que pesem a seriedade e os esforços dos dirigentes e técnicos dos órgãos responsáveis. Exemplo recente é a concessão de aval da União à Cesp — que tem pesadas dívidas para com o próprio Governo federal — para

lançamento de bônus no exterior.

Para serem eficazes, mecanismos que induzam estados e municípios a um comportamento fiscal mais austero têm que se basear na premissa de que a União não mais participa desse jogo, isto é, ela deve se retirar por completo do sistema de financiamento do déficit de estados e municípios. O mercado financeiro é suficientemente sofisticado para avaliar os riscos associados a diferentes operações e plenamente capaz de se responsabilizar por suas decisões. Assim, o acesso de estados e municípios a esse mercado estaria condicionado, dentre outros fatores, ao comportamento de sua administração. Não mais prevaleceria o entendimento tácito de que a União, em caso de necessidade, interviria, salvando o Governo perdulário e o banco imprevidente que o financiou.

Em paralelo à aprovação das reformas constitucionais, que

“Os eleitores brasileiros devem aprender a arcar com os custos decorrentes de suas ações”

são condição necessária, mas não suficientes para o ajuste fiscal, algumas medidas que poderiam vir a induzir uma postura fiscal mais responsável em bases mais permanentes seria:

1. o Banco Central passaria a divulgar mensalmente informações acerca da situação fiscal de estados e municípios, inclusive com relação a seu endividamento e disponibilidade financeira. Quem não fornecesse ao Bacen tais informações teria automaticamente limites de endividamento e capacidade de pagamento tornados nulos;

2. empréstimos e transferências voluntárias da União a estados e municípios de recursos estariam condicionados à realização de auditorias externas independentes das contas de cada unidade federada;

3. a União, com o apoio das agências multilaterais, limitaria a concessão de empréstimos ou de avais às administrações sub-

nacionais e seus àqueles que comprovassem possuir elevada e indiscutível capacidade de pagamento;

4. seria estabelecido sistema de rating do risco associado às entidades do setor público brasileiro;

5. os bancos estaduais seriam privatizados ou liquidados;

6. a “federalização” da dívida mobiliária de estados e municípios seria revertida, de forma a permitir que se estabelecesse, através de spreads diferenciados, a mensuração de seus riscos relativos; e

7. tentar-se-ia viabilizar juridicamente a intervenção ou liquidação de estatais inadimplentes e a decretação de falência de estados e municípios que não honrassem sistematicamente seus compromissos, seja com o setor público, seja com o privado.

Tais medidas, que devem ser aplicadas reiterada e inflexivelmente, pois só assim adquiririam a necessária credibilidade, permitiriam que o mercado de crédito exercesse o controle sobre os participantes desse jogo, de forma a garantir sua atuação responsável. Da mesma forma que é fundamental garantir a total transparência das contas públicas em seus vários níveis, dada a necessidade de se avaliar corretamente cada operação, também o é a interrupção de alguns canais que comunicam esse mercado ao Tesouro e ao Banco Central e que servem para reduzir os custos e riscos a ele inerentes. Uma vantagem adicional dessa sistemática seria o aumento do volume e a redução do custo dos recursos disponíveis para investimento produtivo privado, reduzindo os efeitos do fenômeno que os economistas conhecem como **crowding out**.

É possível que, a vigorar tal sistemática, instituições financeiras venham a ter problemas e a oferta de bens e serviços públicos em estados ou municípios menos austeros venha a ser reduzida. No entanto, a sociedade deve encarar tal fato como decorrente do inevitável processo educativo por que devem passar não só os administradores públicos e o setor privado, mas principalmente os eleitores brasileiros, que devem aprender a arcar com os custos decorrentes de suas ações.

Vagner Ardeo é subsecretário municipal de Fazenda do Rio e Renato Villela é professor de economia empresarial.