

Federalismo do absurdo

É PRECISO POR FIM À FEDERALIZAÇÃO DE DÍVIDAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

*Rogério L. Furquim Werneck**

É uma história sem fim. Antes mesmo de completado o longo processo de renegociação de dívidas estaduais, os governadores já se articulam para obter do governo federal uma nova rodada de renegociações. Não lhes basta ter a União se disposto a refinarçar R\$ 100 bilhões de passivos estaduais por 30 anos, a juros entre 6 e 7,5% ao ano. Os governadores querem condições de pagamento ainda mais favoráveis. E querem também poder romper os limites de endividamento que os Estados se comprometeram a respeitar nos contratos de refinanciamento recentemente assinados com a União. Ao mesmo tempo, vêm ganhando força em Brasília pressões para que o setor público federal também refinance dívidas municipais. Já não se fala apenas de dívidas de algumas capitais. Agora se discute a possibilidade de se estender a regalia a todos os milhares de municípios brasileiros.

Mais uma vez se constata o de sempre. Mais cedo ou mais tarde, todo excesso de endividamento do setor público estadual e municipal acaba escorrendo para um único e grande ralo. Para o Tesouro Nacional. Não importa se, originariamente, as dívidas foram contraídas pelos próprios governos estaduais e municipais ou por suas agências, instituições financeiras e empresas estatais. Ao fim e ao cabo, tudo acaba virando dívida pública federal.

Para melhor perceber quão absurdo é o arranjo de federalismo fiscal que permite que isto continue a ocorrer, talvez valha a pena dar asas à imaginação e tentar visualizar como passaria a funcionar uma instituição sadia, se submetida ao mesmo sistema de incentivos perversos.

Tomemos uma instituição bem conhecida, cujo funcionamento, no País, é em geral satisfatório: o condomínio de edifício de apartamentos. Tal como o governo, este tipo de condomínio existe para viabilizar a ação coletiva. Em um edifício de apartamentos, há áreas compartilhadas por todos os moradores e serviços de interesse comum. Cabe ao condomínio zelar por estas áreas e prover tais serviços. Os custos previstos, aprovados pela assembléia de condôminos, são compulsoriamente rateados entre os moradores. O que ocorre quando estes elegem um síndico irresponsável? Um síndico que autoriza despesas excessivas, que acumula dívidas com fornecedores, ou que, por má administração de pessoal, acaba impondo ao condomínio um pesado passivo trabalhista. Há centenas de milhares de condomínios no País. Com frequência, algo parecido acontece. E o que ocorre? Constatado o desequilíbrio, a assembléia de condôminos, ainda que consternada, vê-se obrigada a impor aos moradores o pagamento de quotas extras. Nos casos mais graves o síndico é destituído. Ou pelo menos não consegue mais ser reeleito.

Tudo isto é mais do que sabido. Mas serve para lembrar que condomínios funcionam satisfatoriamente porque operam sob um regime de incentivos que inibe desequilíbrios financeiros. O componente fundamental deste regime é que os condôminos têm certeza absoluta de que terão de arcar diretamente com todos os custos que advenham da imprudência nos gastos, porque sabem que estão lidando com uma restrição orçamentária efetivamente rígida.

Pode-se agora contrapor este regime a outro, bem similar ao que vem vigorando no federalismo fiscal brasileiro. Imaginemos que o síndico e os moradores de qualquer edifício de apartamentos na cidade de São Paulo soubessem que, em caso de desequilíbrio financeiro, o condomínio poderia ter acesso a empréstimos subsidiados de uma Associação Paulistana de Condomínios. Ou, em casos mais sérios, a empréstimos de uma Federação Paulista de Condomínios. Ou, ainda, em casos realmente sérios, a refinanciamentos baratos e inesgotáveis de uma Confederação Brasileira de Condomínios. Não é difícil perceber o que ocorreria. Não tendo mais tanta certeza sobre quem de fato acabaria arcando com as conseqüências de gastos excessivos, os moradores poderiam passar a se dar ao luxo de apoiar candidaturas de síndicos com plataformas do tipo “arromba, mas faz”. É claro que tudo isto mais parece um arranjo concebido pelo Chapeleiro Maluco de *Alice no País das Maravilhas*. O que é constrangedor é a semelhança deste arranjo com o federalismo fiscal brasileiro.

É cada vez mais urgente que o nosso arranjo federativo seja reconstruído sobre um sistema de incentivos menos perverso. Deixando de lado as bem conhecidas e recorrentes dificuldades fiscais na esfera estadual, é preciso ter em mente que o problema das dívidas municipais está apenas começando. Afora outras fontes de desequilíbrio financeiro, boa parte dos municípios vem acumulando um vasto passivo previdenciário. Nos últimos anos, mais de mil governos municipais decidiram estabelecer seus próprios programas de previdência. Na esmagadora maioria dos casos, sem qualquer preocupação com o equilíbrio atuarial. Ou seja, houve farta e generosa distribuição de direitos a aposentadoria, completamente incompatíveis com as contribuições previdenciárias que vêm sendo cobradas.

Mantido o arranjo federativo atual, é fácil antever para onde vai acabar escoando mais este passivo previdenciário. Com toda esta dívida a montante, é fundamental que a União se empenhe em levar adiante as reformas institucionais necessárias para que as dificuldades financeiras de cada prefeitura sejam definitivamente contidas nos limites de cada município, e não transferidas para o governo estadual ou, mais provavelmente, para Brasília. Idealmente, as conseqüências de gastos municipais excessivos deveriam ser enfrentadas e resolvidas em cada cidade, grande ou pequena, por meio de negociações que envolvam apenas o prefeito, os vereadores, os munícipes que os elegeram e os credores do município. Para caminhar neste sentido, é preciso bem mais do que aprovar a nova Lei de Responsabilidade Fiscal. É essencial introduzir no País uma lei de falências para governos municipais.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.