

Esqueletos federativos

O QUE FAZER COM DÍVIDAS IMPAGÁVEIS ASSUMIDAS PELOS MUNICÍPIOS?

*Rogério L. Furquim Werneck**

A esta altura, já não há quem não perceba a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no longo e penoso processo de construção institucional, que possibilitou a mudança do regime fiscal e a consolidação da estabilização macroeconômica no País. Apesar de todo o ceticismo inicial e das inevitáveis dificuldades, a nova legislação vem funcionando. O desempenho fiscal de Estados e municípios tem mostrado melhora expressiva. A simples exigência de que gastos sejam limitados aos recursos disponíveis vai tornando mais estreito o espaço para descontrole das contas públicas. E há evidências claras de mudança de mentalidade, à medida que um novo sistema de incentivos – fundado na percepção de que as restrições orçamentárias são rígidas – passa a presidir o processo decisório no setor público. Nos três níveis de governo, propostas de aumento de dispêndio passam agora a dar lugar a indagações acerca da disponibilidade de recursos. O que contribui para valorizar o processo orçamentário, ao mesmo tempo em que estimula mais cuidado com o desempenho da arrecadação e induz esforço permanente de melhora da qualidade da despesa pública.

Não obstante todo esse inegável sucesso, a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda terá de ser aprimorada ou complementada por legislação adequada, para que possa fazer face a dificuldades remanescentes, que podem vir a colocar em risco o controle das contas públicas no futuro. Entre tais dificuldades, há uma que merece especial atenção.

É preciso ter em mente que o processo de formação de “esqueletos” nas contas fiscais dos Estados e municípios ainda está longe de ter sido sustado. Embora emissões mais explícitas de dívidas estejam controladas, ainda é precário o controle que hoje se tem sobre a formação de passivos contingentes que, de fato, envolve apenas formas mais veladas de emissão de dívida pública. O melhor exemplo são os passivos dos milhares de sistemas previdenciários que são hoje geridos pelos municípios.

A raiz do problema remonta à Constituição de 1988 que, não só abriu aos municípios a possibilidade de criar seus próprios sistemas de previdência, como introduziu fortes incentivos para que assim fizessem. O prefeito que decidisse criar um plano de previdência próprio deixaria de recolher contribuições previdenciárias e passaria a constituir um fundo do qual seria ele mesmo o gestor. É fácil entender que, nessas condições, mais de metade dos municípios do País tenha optado por constituir sistemas previdenciários próprios. E que, na concepção desses sistemas, tenha quase sempre imperado a inconseqüência. Houve ampla e generosa distribuição de direitos a benefícios previdenciários, sem qualquer preocupação em dimensionar contribuições minimamente compatíveis. Ou seja, o que hoje se tem são milhares de sistemas previdenciários municipais completamente inconsistentes do ponto de vista atuarial.

Há, portanto, um gigantesco passivo previdenciário sendo acumulado na esfera municipal que, mais dia menos dia, acabará tendo de ser reconhecido e transformado em dívida pública que a maior parte dos municípios envolvidos não terá condição de pagar. Pelo menos integralmente.

O que ocorre hoje, quando um prefeito se vê afinal sem condições de honrar um pagamento de benefício prometido por um sistema previdenciário municipal falido? A parte prejudicada simplesmente recorre à Justiça e, no devido tempo, o processo dá lugar a uma dívida judicial, um precatório. Se o prefeito continua sem condições de pagar, a Justiça encaminha ao governador um pedido de intervenção no município. Qualquer governador tem hoje sobre sua mesa uma pilha de pedidos de intervenção advindos de dívidas judiciais na esfera municipal. E, embora permanentemente pressionado pela Justiça para que intervenha nos municípios envolvidos, resiste enquanto pode. Porque sabe que o dia em que declarar a intervenção passará a ser responsável pelo débito. Mas sabe também, por outro lado, que, se não a declarar, pode acabar tendo de enfrentar, ele mesmo, um pedido de intervenção no Estado. E, nesse caso, é a União que acabaria responsável pelo pagamento da dívida.

Constata-se, portanto, que apesar dos inegáveis avanços propiciados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, subsiste ainda um arranjo perverso em que todo excesso de endividamento dos municípios (e dos Estados) acaba escorrendo para um único e grande ralo que se chama Tesouro Nacional. É difícil defender a preservação de um sistema no qual municípios gozam de grande autonomia, mas o governo nacional é o responsável, em última instância, pelas conseqüências de liberalidades fiscais que possam vir a ser cometidas em qualquer uma das mais de 5500 prefeituras do País.

O que se faz necessário é algum tipo de barragem institucional que impeça que o endividamento excessivo que se acumule na esfera municipal acabe fluindo para as esferas estadual e federal. Há que se pensar em alguma forma de concordata municipal. Se um município pródigo chega afinal ao ponto de não poder mais honrar seus compromissos, deveria caber às partes interessadas – credores (inclusive beneficiários do sistema previdenciário local), prefeito e munícipes, representados pelos vereadores – e somente a essas partes, negociar entre si como distribuir as perdas envolvidas. Não há razão para que desta negociação advenha qualquer ônus para o Estado a que pertence o município ou, muito menos, para a União.

Embora existam arranjos deste tipo em outros países, inclusive nos EUA, ainda há no Brasil resistência à idéia de que um governo municipal possa vir a recorrer à concordata. Para quebrar tal resistência nada melhor do que perceber quão absurdo é o arranjo que hoje se tem, em que a conta dos excessos fiscais nos municípios acaba sendo remetida à capital do Estado ou, em última instância, a Brasília. Ou seja, aos contribuintes federais.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.