

Nação e províncias

CRISE REALÇA DIFICULDADES BÁSICAS DO PROBLEMÁTICO FEDERALISMO ARGENTINO

*Rogério L. Furquim Werneck**

Os dados são simples e contundentes. A Argentina é dividida em 23 províncias e um distrito federal. Cada uma das 24 unidades federativas elege 3 senadores. Dentro dos limites estritos da capital federal vivem cerca de 3 milhões de pessoas. Mas os extensos subúrbios da cidade se espalham pela província de Buenos Aires que, com 13,8 milhões de habitantes é, de longe, a mais populosa. Duas outras províncias – Santa Fé e Córdoba – destacam-se das demais pela população. Cada uma delas tem cerca de 3 milhões habitantes. Juntas, portanto, as quatro unidades mais populosas da federação reúnem cerca de 22,8 milhões de habitantes, quase dois terços do total do país. No entanto, elegem somente 12 dos 72 senadores. Seus representantes compõem apenas um sexto do Senado. Os demais cinco sextos representam os 13,2 milhões de habitantes das 20 províncias restantes. Dessas, as 12 menos populosas têm, em média, cerca de 400 mil habitantes. Embora abriguem, ao todo, 4,8 milhões de pessoas, apenas 13,3% da população total do país, tais províncias elegem metade do Senado. O que lhes dá enorme capacidade de bloqueio no processo político argentino.

É verdade que algo parecido ocorre no federalismo brasileiro. Mas a deformação parece mais grave no caso argentino. No Brasil, a metade do Senado eleita pelos Estados menos populosos representa cerca de 15% da população. E não apenas 13,3%. Mas há outra diferença importante. Em contraste com a maioria das províncias argentinas, tais Estados têm, em média, uma população de pouco menos de 2 milhões de habitantes. O que já é uma escala mais compatível com a idéia de uma unidade da federação que possa aspirar a ter base fiscal adequada para bancar, com arrecadação própria, parte substancial dos gastos.

Na verdade, nenhuma das 20 menores províncias do país tem arrecadação própria suficiente para sequer cobrir um terço dos seus dispêndios. Em três delas, a receita própria não chega a 10%. Em outras 11, não alcança 20%. Mesmo na província de Buenos Aires, a arrecadação mal ultrapassa 50% dos gastos. O fato é que, afora o Distrito Federal, todas províncias são fortemente dependentes de transferências de recursos fiscais arrecadados pelo governo nacional. Quase dois terços dos gastos provinciais agregados são custeados com tributos arrecadados pela esfera federal. E é importante notar que se trata de um país em que o dispêndio público é fortemente descentralizado. Metade dele é feito nos níveis subnacionais de governo.

Esse descasamento tão pronunciado entre arrecadação e dispêndio gera um sistema de incentivos que tem efeitos indesejáveis. Decisões sobre aumento de gastos tendem a ser pouco balizadas por considerações acerca das possibilidades de se aumentar a arrecadação, já que o grosso dos recursos disponíveis provém de uma “vala comum”, alimentada por tributos federais. Perde-se o saudável balanceamento que advém da contraposição dos benefícios políticos que decorreriam do aumento de gastos, de um lado, ao desgaste que estaria envolvido na elevação requerida da pressão tributária, de outro. Especialmente quando o acesso de cada província aos recursos provenientes dessa “vala comum” é visto como uma questão permanentemente em aberto, a ser renegociada com o governo nacional sempre que condições políticas propícias aumentem o poder de barganha dos governadores.

Essa recorrente disputa pelos recursos fiscais se dá em dois *fronts*. Há um embate em torno do que é rotulado de “distribuição primária”: a divisão do bolo tributário entre as províncias, como um todo, e o governo nacional. E há um segundo embate em torno da “distribuição secundária”, que estabelece de que forma a parte que cabe às províncias deve ser distribuída. É claro que isto enseja coalizões. Já há algum tempo, 11 governadores peronistas associaram-se em uma Frente Federal Solidária para defender os interesses das províncias “pequenas”, em oposição a Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé.

O que se viu nesta semana foi um novo e fragoroso embate político em torno da “distribuição primária”. O governo nacional tratava de rever um acordo anterior, que garantia às províncias, como um todo, transferências fixas mensais de exatos 1.187 milhões de pesos. Tal acordo foi celebrado no final de 1999, quando o governo De la Rúa se convenceu de que haveria uma elevação substancial da arrecadação. Se o montante a ser transferido às províncias passasse a ser fixo, todo o aumento da arrecadação seria apropriado pelo governo nacional. Foi um grave erro de avaliação. Acabou ocorrendo exatamente o inverso. E o governo nacional já não via a hora de se livrar de tal acordo, que se transformara em mecanismo de proteção das províncias contra os efeitos da brutal queda de arrecadação que vem tendo lugar na Argentina. Com Duhalde fragilizado e dependendo do novo acordo para votar o orçamento e iniciar negociações mais concretas com o FMI, as províncias venderam caro a aceitação do novo acordo

Os governadores aceitaram que os recursos transferidos voltassem a ser proporcionais à arrecadação dos tributos federais compartilhados, mas exigiram que também se repartissem às províncias 30% da receita do imposto sobre cheques, que vinha sendo apropriada pelo governo nacional. Conseguiram ainda que as dívidas provinciais denominadas em dólares fossem convertidas a um câmbio de 1,40 peso por dólar. E refinanciadas por 16 anos, a juros reais de 4% ao ano. É bem verdade que as províncias também se comprometeram a cortar seus déficits em 60%. A questão é se os governadores, de fato, terão disposição e condições para cumprir tal promessa, tendo que se defrontar com funcionários públicos rebelados e com uma receita comprometida pela paralisação da economia e pelo grave quadro de insurreição fiscal que vem sendo observado na Argentina.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.