

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 99
INSOLVÊNCIA FISCAL:
OS CASOS DE NOVA YORK E SÃO PAULO

Kathleen Barnett

Abril de 1996

Ficha Catalográfica

336.1/.5 B261 1996	BARNETT, Kathleen. Insolvência fiscal: os casos de Nova York e São Paulo / Kathleen Barnett. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1996. 15 p. - (Texto para discussão. 99) 1. Crise fiscal - São Paulo (Estado). 2. Crise fiscal - Nova Iorque (Estados Unidos). I. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. II. Título. III. Série.
--------------------------	--

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL

**INSOLVÊNCIA FISCAL:
OS CASOS DE NOVA YORK E SÃO PAULO^(*)**

Kathleen Barnett

**CEDEPLAR/FACE/UFGM
BELO HORIZONTE
1996**

* Trabalho apresentado na Conferência "Restaurando as Instituições Políticas do Estado de São Paulo", organizado em São Paulo pelo Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 27-29 de novembro de 1995.

SUMÁRIO

I	INTRODUÇÃO	7
II	AS CRISES FISCAIS DA CIDADE DE NOVA YORK	8
III	SÃO PAULO E NOVA YORK: SOLUÇÕES PARA AS CRISES	9
	Estratégia Fiscal 1: Aumento das Receitas	10
	Estratégia Fiscal 2: Diminuição de Gastos	11
	Estratégia Estrutural 1: Crise Corrente	13
	Estratégia Estrutural 2: Solução Permanente	13
IV	ALGUMAS OPÇÕES PARA SÃO PAULO	15
V	CONCLUSÕES	16
	REFERÊNCIAS	17

I INTRODUÇÃO

O que pensariam os brasileiros das seguintes notícias?

- *"Não há fundos para pagar as dívidas do governo. Milhões em contas não pagas estão se empilhando. Há uma crença disseminada de que há excesso de funcionários públicos fornecendo serviços ruins, mas a falta de informações adequadas torna muito difícil estabelecer o número exato de pessoas na folha de pagamento."*
- *"Para resolver o problema do orçamento, há uma proposta de grandes cortes na saúde pública, com o fechamento de pelo menos um grande hospital, e cortes significativos em outros serviços sociais."*

Provavelmente achariam que o governo em questão era o de São Paulo, ou talvez Alagoas ou Mato Grosso. Assim pensando, identificariam a fonte do problema como sendo o oportunismo político, o nepotismo, a corrupção e/ou incompetência tradicionais do Brasil - a manipulação do sistema político por uma elite para seu benefício próprio. E, evidentemente, qualquer brasileiro poderia citar inúmeros exemplos dessas condições: o caso do presidente Collor e seu tesoureiro de campanha PC Farias; os problemas relacionados com as finanças do ex-governador Quéricia de São Paulo; o escândalo dos anões da Comissão de Orçamento; e as revelações sobre o roubo de fundos públicos da Secretaria de Saúde do Rio de Janeiro por seu ex-secretário e sua equipe. Ultimamente, os jornais estão cheios de casos de funcionários fantasmas que recebem salários sem nunca aparecer na repartição e possuem outros empregos simultâneos, ou que recebem várias pensões públicas ao mesmo tempo, ou que ganham mais que o presidente da República.

Na verdade, as notícias transcritas referem-se a Washington D.C.⁽¹⁾ e Los Angeles⁽²⁾. Como podem acontecer essas coisas, não no Brasil, mas exatamente no país que muitos brasileiros consideram como paradigma: eficiente, competente, fornecendo benefícios e proteção para seus cidadãos (e bens de consumo de baixo preço e alta qualidade) sem iguais no resto do mundo?

Este trabalho utiliza o exemplo da crise fiscal de outra cidade americana, Nova York⁽³⁾, para obter uma perspectiva sobre a atual crise fiscal do estado de São Paulo. Os muito discutidos problemas brasileiros de abuso do setor público para benefícios privados podem ser resolvidos por uma reforma legislativa adequada desde que haja vontade política para isso - como talvez esteja acontecendo agora. Mas esta é também uma oportunidade ímpar para enfrentar no Brasil algumas das questões subjacentes mais profundas do setor público que todos os países estão tendo hoje de confrontar se quiserem melhorar seu crescimento econômico. É até possível que o Brasil - em seu atual ímpeto reformista - possa avançar na resolução dessas questões adiante das democracias mais estabelecidas e, portanto, mais institucionalmente enraizadas.

¹ "Information on the District of Columbia's Financial Crisis", U.S. General Accounting Office Testimony, July 25, 1995.

² "An Overview and Assessment of Los Angeles County's 1995-96 Budget Problem", CA Legislative Analyst's Office, July 11, 1995.

³ Enquanto jurisdição tributária, a cidade de Nova York é maior que todos os estados americanos, com exceção da Califórnia e do estado de Nova York. O atual orçamento da cidade está acima de US\$ 30 bilhões.

II AS CRISES FISCAIS DA CIDADE DE NOVA YORK

A cidade de Nova York sofreu duas grandes crises fiscais nos últimos trinta anos: um famoso quase calote, em 1975, e uma crise constante desde 1989 de déficits anuais crescentes.

Embora as circunstâncias difiram consideravelmente, há uma base comum para esses períodos de crise, também encontrada em Washington e Los Angeles: gastos com projetos ou serviços permanentes politicamente desejáveis, incluindo custos do serviço da dívida para projetos de capital, são cobertos pelo uso de receitas não recorrentes. Essa situação surge quando as receitas normais são insuficientes para cobrir os serviços desejados, mas há uma compulsão política para usá-las. Para resolver esse dilema, o governo apela para empréstimos de curto prazo, manobras contábeis, "one shots" como a venda de ativos do governo para financiamento, ou adiamento do serviço da dívida para anos futuros e futuras gestões. Trata-se, portanto, de uma solução de curto prazo para que a ação politicamente vantajosa possa ser executada.

Mas o equilíbrio fiscal é falso e frágil e é apenas uma questão de tempo para que mergulhe na crise fiscal. A crise é deflagrada por um ou mais fatores externos que afetam o fluxo de receita fragilmente equilibrado: o custo dos juros sobem devido a taxas mais altas de mercado ou à depreciação dos papéis do governo; os bancos recusam-se a continuar proporcionando empréstimos de curto prazo; uma recessão local ou nacional reduz as receitas gerais.

Em geral, as condições pré-crise são criadas durante um governo e herdadas pelo sucessor.

Antes de crise de 1975, a cidade de Nova York vinha cobrindo há algum tempo os déficits operacionais usando empréstimos de capital de longo prazo, uma manobra contábil imprópria, e empréstimos repetidos de curto prazo. A receita desses empréstimos sustentava uma ampla gama de serviços sociais em resposta às demandas da comunidade e do movimento dos direitos civis dos anos 60, inclusive "admissão aberta" de todos os estudantes com diploma secundário no excelente sistema universitário gratuito da cidade, acesso que anteriormente estava sujeito a um exame competitivo de admissão. Em maio de 1975, os mercados financeiros recusaram-se a comprar qualquer papel da cidade. Sem uma fonte imediata de fundos, a cidade não podia mais pagar suas contas e corria o risco de dar o calote. A solução envolveu novas estruturas legais e financeiras, com uma perda temporária da autoridade fiscal da cidade para um *Financial Control Board* (FBC) imposto de fora.

Antes da crise de 1989, a cidade expandira o financiamento local para serviços por várias novas pressões: a) a perda de receita federal nos anos 80 graças ao "Novo Federalismo" de Reagan; b) amplos novos mandatos estaduais; c) problemas urbanos como os sem teto, crack e AIDS. Essa expansão foi sustentada por um alto crescimento da receita tributária, atribuível ao *boom* do setor financeiro da década de 1980. Mas o ritmo de crescimento da receita tributária (8%) foi superado pelo do aumento dos gastos (10%), excluído o serviço da dívida. Nesse mesmo período, a cidade começou extensos projetos de capital, corrigindo o negligenciamento da infraestrutura durante 1975-80, mas também expandindo enormemente os compromissos com o serviço da dívida subsequentes.

O colapso de Wall Street em outubro de 1987 deflagrou a nova crise fiscal. Em 1989-90, o efeito retardado desse colapso sobre a base tributária da cidade tornou-se evidente: o crescimento da receita dos impostos declinou dramaticamente (e tornou-se negativo para alguns tributos). As receitas normais deixaram

de cobrir as despesas regulares combinadas com o crescente serviço da dívida. Apenas um terço do déficit poderia ser atribuído às condições econômicas cíclicas; o resto era um déficit "estrutural" que não desapareceria mesmo quando as condições econômicas melhorassem.⁽⁴⁾

Em 1990, o novo prefeito David Dinkins defrontou-se com a possibilidade de um déficit maior que US\$ 100 milhões, nível que pela lei reativaria o controle do FCB sobre as finanças da cidade. Eleito por uma plataforma de reforma liberal, Dinkins foi forçado a impor cortes dramáticos em todos os serviços da cidade, bem como aumentos contraprodutivos de impostos, a fim de equilibrar o orçamento e evitar a perda de sua autoridade. Em 1992, uma recessão nacional acentuou os efeitos da recessão local. O Plano Financeiro Municipal de 1992 projetava um crescimento da receita tributária em 1993 de US\$ 157 milhões, mas também um crescimento do serviço da dívida de US\$ 400 milhões; em 1994, mesmo com a esperada recuperação econômica, o déficit projetado seria de quase US\$ 3 bilhões e, em 1996, 60% de todo o aumento de receita seriam necessários para o serviço da dívida. Com riscos anuais de déficits, houve repetidos cortes e diminuições nos serviços. Dinkins perdeu a eleição seguinte e os problemas do déficit foram transmitidos para a atual gestão Giuliani.

III SÃO PAULO E NOVA YORK: SOLUÇÕES PARA AS CRISES

Mário Covas, tal como David Dinkins, herdou uma crise fiscal da gestão anterior. A origem do atual déficit estrutural paulista, tal como em Nova York, são anos de déficits operacionais exacerbados por decisões politiquieras de projetos de capital (e gastos pré-eleitorais) que fizeram crescer o serviço da dívida.

Que soluções Nova York usou no passado e está utilizando agora para resolver seus problemas? Quais as soluções para São Paulo? A resposta é a mesma. Um problema fiscal que adquiriu um componente estrutural, como aconteceu em Nova York e São Paulo, isto é, onde o problema não pode ser resolvido nem pelo maior esforço para equilibrar receita e despesa, exige uma solução que combine estratégias fiscais e estruturais.

A estratégia fiscal é uma condição necessária mas insuficiente. As receitas devem aumentar e os gastos devem diminuir por todos os meios possíveis e até onde for possível, com uma determinação política clara da parte das autoridades eleitas e com o sacrifício compartilhado por todas as classes e grupos de interesse envolvidos.

A estratégia estrutural é a peça essencial da solução. Ela também tem dois componentes. Requer mudanças legais e/ou inovação e assistência financeiras dos escalões mais altos de governo para reestruturar o pagamento da dívida e resolver o déficit estrutural corrente. Essa estratégia foi essencial para a solução da crise de 1975 em Nova York. É essencial também para a resolução das atuais crises de Nova York e outras cidades americanas, bem como de São Paulo e outros estados brasileiros. Porém, para uma solução de longo prazo que possa prevenir a repetição de crises fiscais, a estratégia deve incluir também um reexame de toda a estrutura do "federalismo fiscal" em cada país, com uma redefinição nacional dos direitos e responsabilidades fiscais de cada nível de governo. Esse segundo componente não foi incluído na solução para Nova York em 1975, com consequências visíveis atualmente.

⁴ New York City Financial Plan FY92-96, Janeiro 30, 1992.

A seção seguinte deste trabalho discute a experiência de Nova York com as duas estratégias para solução do aspecto puramente fiscal da crise: aumento de receita e diminuição de despesa; e as estratégias exigidas para uma solução atual e soluções permanentes para o aspecto estrutural da crise. O trabalho conclui com as algumas possíveis opções para São Paulo e alguns comentários gerais.

Estratégia Fiscal 1: Aumento das Receitas

Para acabar com um déficit orçamentário operacional, devem-se achar opções para aumentar as receitas correntes. (A venda de ativos do governo pode oferecer um alívio imediato temporário, mas não resolverão o problema do equilíbrio.) Essas opções estão geralmente limitadas por algumas ou todas das seguintes medidas, dependendo da autoridade legal e/ou aprovação da legislação exigida:

Impostos

- taxas mais altas para os impostos existentes
- ampliação da base e/ou eliminação de isenções e evasões
- imposição de novos impostos

Taxas e tarifas

- aumento das tarifas e taxas sobre serviços
- imposição de novas taxas e tarifas
- aumento das penalidades e multas

Aumento da fiscalização tributária

- mais auditorias
- seqüestro e venda de ativos por crime fiscal

Em 1975, Nova York tomou todas as medidas citadas para aumentar imediatamente as receitas locais. Aumentaram-se taxas e tarifas. Cobrou-se anuidade pela primeira vez no sistema universitário municipal, acabando com uma política histórica de educação superior gratuita. A cidade criou um programa de eficiência e contenção, o *Program to Eliminate the Gap* (PEG). Cada órgão municipal ganhou seu objetivo de PEG para ganhos de eficiência. Para a Secretaria Municipal de Finanças, o PEG representou um objetivo para maior auditoria e esforço de arrecadação.

Em 1990, a administração Dinkins tinha pouco espaço para impor novos aumentos de impostos e taxas por vários motivos: houvera três pacotes tributários em seqüência na gestão anterior; havia uma crescente competição econômica das áreas circunvizinhas com impostos mais baixos; e a cidade tinha entrado numa séria recessão local. Com poucas alternativas para equilibrar o orçamento, foi proposto um programa tributário, junto com aumentos de taxas e iniciativas de produtividade, mas a administração Dinkins se comprometeu posteriormente em congelar por cinco anos as alíquotas do imposto territorial e urbano.

A administração Giuliani evitou pacotes tributários e chegou mesmo a oferecer alguns cortes nos impostos. Embora as tarifas dos transportes públicos e a anuidade da universidade tenham sido majoradas, os orçamentos foram equilibrados, em larga medida, com reduções de gastos.

Estratégia Fiscal 2: Diminuição de Gastos

Quando há uma crise fiscal, os gastos tem que ser reduzidos para assegurar um equilíbrio do orçamento operacional. Com frequência, é a própria crise que força o governo e os funcionários públicos, que são os fornecedores de serviços, e os cidadãos e as empresas, que são os consumidores que pagam as contas, a aceitar as escolhas difíceis que devem ser feitas. Os cortes recebem inicialmente uma dura resistência de todos envolvidos: autoridades eleitas, administradores públicos e líderes sindicais perdem autoridade e poder ao reduzir a esfera de ação do governo e aceitar novos limites para o que eles podem fornecer; os funcionários perdem empregos ou salário e trabalham mais em condições piores; os cidadãos e as empresas recebem menor oferta de serviços públicos pagando o mesmo preço, ou mais.

Muitas vezes, uma grande parte dos gastos públicos é relativamente "incontrolável", tais como despesas com pensões, serviço da dívida, bem-estar social etc. A redução dessas despesas exige uma solução estrutural, discutida mais adiante. Outros cortes de gastos são obtidos mediante a combinação das seguintes medidas, dentro dos limites da autoridade legal ou nova legislação apropriada:

Pessoal:

- . reduzir cargos/efetivos
- demissões
- . não-preenchimento de vagas
- . congelamento de contratações
- . reduzir custos salariais
- cortes de salários gerenciais
- congelamento de salários negociado com sindicatos
- . reduzir benefícios e gratificações dos funcionários
- cortes gerenciais
- reduzir benefícios dos cargos de chefia
- . reduzir benefícios negociados com sindicatos
- negociar devoluções

Serviços:

- . reduzir serviços
- cortes nos orçamentos dos órgãos municipais
- privatizações
- . reorganizar serviços
- fusões de funções
- eliminação de duplicações
- . atraso/congelamento de projetos de capital e da infraestrutura

Uma vez que a principal despesa operacional do governo é com o pessoal, o principal caminho para diminuir os gastos é através da redução de efetivos. Em 1975, Nova York tomou medidas para despedir 20 mil funcionários e congelar os salários. Outros cortes de gastos foram obtidos mediante ações de emergência, tais como um mês de licença não remunerada para todos os professores e funcionários da City University of New York (CUNY).

Todos os gastos de capital foram congelados. De 1975 a 1983, os empréstimos caíram de 16% da receita total para 5%. Com essas e outras medidas, a cidade conseguiu uma redução de 22% em gastos no período 1975-83. Esses cortes tiveram seu custo. Durante esse período de severa austeridade, a qualidade dos serviços municipais deteriorou-se muito: escolas, bibliotecas e parques funcionaram mal; importantes vias ficaram cheias de buracos; a cidade ficou visivelmente mais suja. Mas o equilíbrio fiscal foi restaurado ... durante algum tempo.

Em 1990, a fim de evitar a volta do controle do FCB sobre as finanças municipais, a cidade tomou várias medidas para reduzir o esperado déficit para abaixo do limiar fatal. A prova da determinação da administração Dinkins em reduzir os custos foi vista em dois anúncios de alta importância simbólica, embora de pouco significado fiscal: todos os diretores e chefes de departamentos deveriam sofrer uma redução temporária de 10% em seus vencimentos; todos os diretores perderiam seus carros e motoristas privados, passando a partilhar a central de transportes da Prefeitura. Estabeleceu-se um rígido congelamento de contratações e salários em todos os órgãos municipais e restringiram-se severamente as viagens pagas para conferências e reuniões profissionais, mesmo para altas autoridades.

Outra indicação da seriedade foi que todos os chefes de repartição receberam uma meta de redução de efetivos, inclusive uma meta de economia em dólares. Esses chefes eram considerados responsáveis enquanto gerentes pelas metas de redução. Para atingi-las, ao mesmo tempo em que mantinham os serviços essenciais, tiveram de fazer escolhas muito difíceis entre o corte de muitos funcionários de baixos salários ou de um número menor de pessoal administrativo de altos salários. A demissão desses últimos é quase sempre uma medida mais difícil para os administradores, pois estarão essencialmente despedindo "os seus", gente como eles. Em Nova York, a maioria dos funcionários de alto escalão não era sindicalizada e podia ser demitida com mais facilidade do que os empregados de baixo escalão, e com mais economia. Ao mesmo tempo em que o pessoal administrativo não sindicalizado era despedido ou não substituído, os sindicatos percebiam que a melhor estratégia para proteger seus membros seria a negociação e o acordo.

Incentivos para demissão voluntária e programas de redistribuição da força de trabalho foram negociados com os sindicatos e os cortes de emprego dentro desses programas, sem demissões, continuaram na administração Giuliani. Os custos do programa de demissão voluntária foram financiados com US\$ 230 milhões em fundos excedentes da *Municipal Assistance Corporation* (MAC), usando fundos específicos para gastos específicos e permitindo economia de longo prazo. Tomaram-se outras medidas de eficiência, tais como a fusão dos Departamentos de Polícia de Trânsito e de Moradia com o Departamento de Polícia Municipal.

Os cortes em assistência médica e bem-estar social, determinados pelo estado de Nova York, baixaram os custos da participação da cidade nessas despesas. As reduções nos orçamentos e efetivos de todos os órgãos municipais continuaram, com um efeito negativo sobre os serviços municipais. O efeito foi mais sentido no sistema de ensino público, que sofreu cortes profundos nos últimos anos.

O Plano Financeiro para 1995 de Giuliani propôs a eliminação do déficit projetado para 1996 de US\$ 3 bilhões na seguinte forma: um corte adicional de US\$ 1 bilhão em gastos; uma devolução de US\$ 700 milhões em direitos dos funcionários ; e uma redução de US\$ 600 milhões mediante ganhos de produtividade, eficiência e economia de mão-de-obra. Os cortes contínuos de emprego municipal têm por objetivo reduzir o pessoal a 15% de seu nível de 1990 até 1996.⁽⁵⁾

Estratégia Estrutural 1: Crise Corrente

As crises fiscais de Nova York em 1975 e 1989 tinham um componente estrutural: os compromissos de gastos anuais, inclusive serviço da dívida, tinham crescido acima da capacidade de financiamento das receitas normais.

A crise de 1975 foi resolvida mediante uma reestruturação complexa da dívida da cidade e de sua administração fiscal. Para evitar o calote municipal, o estado aprovou a Lei de Emergência Financeira, concedendo autoridade sobre as finanças da cidade a um *Emergency Financial Control Board* (EFCB), e criando a *Municipal Assistance Corporation* (MAC) para emitir dívidas de longo prazo que foram então usadas para pagar as dívidas de curto prazo da cidade. O EFCB, por sua vez, criou o *Office of the Special Deputy Comptroller for New York City* dentro do *State Comptroller Office* para monitorar o cumprimento pela cidade das reformas fiscais e cortes de despesas exigidos. Por meio do EFCB e da MAC, a comunidade empresarial e financeira administrou de fato a cidade por um período de três anos, sobrepondo-se ao governo no eleito.

Durante esse período, várias reformas administrativas financeiras foram implementadas:

- Exigência do uso de *General Accepted Accounting Procedures* (GAAP) em relatórios financeiros;
- Exigência da preparação de Planos Financeiros para quatro anos e Planos de Capital para dez anos;
- Estabelecimento de um sistema de administração financeira integrado.

Ainda assim as reformas de 1975 em Nova York não evitaram a repetição de uma crise fiscal em 1989-90. Isso ocorreu porque a reforma não incluiu uma estratégia estrutural para uma solução permanente para as causas subjacentes da crise fiscal.

Estratégia Estrutural 2: Solução Permanente

Tanto nos Estados Unidos como no Brasil, uma estratégia estrutural para uma solução permanente da crise fiscal dos governos locais requer um reexame de qual nível de governo pode assegurar fundos adequados para quais serviços. As causas subjacentes da crise fiscal local que exigem uma estratégia estrutural para solução permanente são as seguintes:

⁵ New York City Financial Plan, February 14, 1995.

- a) No orçamento operacional, dentro das expectativas correntes dos governos locais, o crescimento da demanda por gastos públicos irá sempre exceder o crescimento médio das receitas normais.
- b) No orçamento de capital, dentro das atuais condições de mercado, os compromissos com o serviço da dívida com projetos de infraestrutura e desenvolvimento crescerão nos próximos anos em ritmo muito mais veloz que o crescimento das receitas excedentes.

Portanto, as duas áreas de reexame da responsabilidade fiscal apropriada e da base de arrecadação apropriada devem ser:

- a) Serviços sociais tais como sem teto e moradia, saúde e hospitais, bem-estar social e programas de tratamento de viciados em drogas, que imporão um peso crescente aos governos estaduais e municipais.
- b) Programas de capital, como aumento das necessidades de infraestrutura.

Para a cidade de Nova York, propuseram-se soluções estruturais que reorganizariam compromissos de receitas tanto em 1975 como em 1990, mas nunca foram discutidas seriamente. Essas propostas incluíam a redução da participação da cidade nos custos da assistência médica federal e nos programas estaduais de bem-estar social. Elaboraram-se propostas detalhadas de como essas mudanças estruturais poderiam ser feitas. Entretanto, como cada cenário envolvia uma transferência, politicamente impopular, dos custos para outros contribuintes no nível estadual, jamais foram levados a sério.

Da mesma forma, fizeram-se muitas propostas para criar uma jurisdição tributária mais ampla - tais como um governo de área metropolitana ou agências multi-jurisdicionais de projetos de capital - mas essas propostas também encontraram resistência política.

No Brasil, a Constituição de 1988 deu muitas responsabilidades por serviços sociais - inclusive no nível municipal - aos estados. No entanto, é questionável se os estados brasileiros têm uma base de arrecadação adequada para sustentar os custos dos serviços sociais de um país em desenvolvimento, com imensa pobreza urbana e rural, enorme desigualdade de renda e altas taxas de analfabetismo. A questão em relação ao reexame agora é se deveria haver um realinhamento de compromissos e/ou receitas entre os níveis estadual, municipal e federal. Seria certamente razoável permitir que os estados deduzissem seus custos administrativos dos repasses de receita para os municípios.

A existência no Brasil de bancos estaduais também permitiu que os investimentos de capital dos estados fossem empreendidos com fundos desses mesmos bancos, sendo uma negociação de empréstimo obviamente não estritamente neutra. A maioria dos estados não tem conseguido pagar o serviço de suas dívidas relativas a esses projetos e o Banco Central foi forçado a intervir para cobrir as dívidas e salvar os bancos estaduais do calote. No atual caso do Banespa, as dívidas descobertas do estado cresceram tanto que o banco está atualmente sob intervenção federal. Além da questão da reforma dos bancos estaduais que está atualmente em debate no Brasil, há uma outra questão que deveria ser enfrentada em relação ao nível apropriado de governo que deveria monitorar o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento. Dever-se-ia ao menos implementar regras contábeis federais rigorosas que proibiriam o refinanciamento das dívidas de capital estaduais e municipais, exceto se seu valor atual líquido fosse positivo.

Nos EUA e no Brasil está claro que uma estratégia estrutural para uma solução permanente para as crises fiscais locais só pode ser abordada em nível nacional, uma vez que a existência de ganhadores e perdedores no nível local provocará sempre um impasse na tomada de decisões.

IV ALGUMAS OPÇÕES PARA SÃO PAULO

A discussão acima sobre as crises fiscais de Nova York revelam algumas características semelhantes às da atual crise de São Paulo:

- gastos de capital aumentaram dramaticamente por motivos eleitorais;
- recursos temporários foram usados para financiar despesas correntes;
- gastos de capital causam problemas crescentes de serviço da dívida;
- os custos dos serviços sociais incluem um sistema universitário gratuito.

Nova York e São Paulo também se defrontam com problemas semelhantes em encontrar os pre-requisitos para uma solução:

- resolução da parte de líderes políticos;
- engajamento da comunidade empresarial e financeira;
- disposição dos sindicatos para negociar direitos e benefícios dos funcionários;
- necessidade de atenção e liderança nacional.

Uma diferença importante entre as duas crises é que Nova York é uma cidade e dentro das relações de federalismo fiscal dos EUA, as cidades não são unidades de governo economicamente auto-suficientes. São Paulo é um estado, o mais rico do Brasil, com grande independência econômica. Mas dentro das relações de federalismo fiscal do Brasil, São Paulo também se defronta com muitas restrições fiscais que dependem do governo federal.

Em ambos os casos, as soluções permanentes para a crise fiscal exigirão liderança e vontade nacional. Para o Brasil, as ações essenciais que estão na base de qualquer solução fiscal requerem medidas nacionais: reforma administrativa; esforços anti-corrupção com penalidades pesadas; expropriação de bens e penas de prisão substanciais para delitos; fim do nepotismo/favoritismo nas nomeações para cargos públicos; obediência tributária séria e esforços para fazer cumprir a lei, com penalidades duras para a evasão fiscal; modificação do atual estatuto que impede o cumprimento de penas para réus primários. Para ter sucesso, os esforços de administração fiscal e reforma devem ter credibilidade. Para que São Paulo implemente efetivamente reformas, a mensagem da responsabilidade fiscal deve ser clara no plano nacional e ouvida em todos os estados simultaneamente.

No nível estadual, São Paulo poderia levar em conta algumas das estratégias fiscais utilizadas por Nova York para aumentar a receita e diminuir os gastos, dependendo de sua autoridade constitucional para implementá-las. Para aumento da receita, uma fonte imediata usada por Nova York foi a maior fiscalização tributária e coleta de impostos. No Brasil, é comumente discutido, reconhecido e aceito que enormes quantias de dinheiro evadem dos cofres públicos. O sistema tributário brasileiro infelizmente estimula essa desobediência

socialmente aceita, uma vez que o sistema é extremamente complexo e os impostos são muito altos. Contudo, enquanto não sai a reforma fiscal nacional, é possível tomar medidas fortes para melhorar a fiscalização e mudar a atitude e o comportamento público. Outra opção de receita que São Paulo poderia levar em consideração seria a cobrança de anuidades em seu sistema universitário.

Opções de redução de gastos usadas em Nova York, tais como demissões e congelamento de salários, encontram restrições legais em São Paulo, mesmo dentro da nova reforma administrativa recentemente aprovada pelo Congresso brasileiro. Algumas outras propostas de reorganização administrativa, contenção de gastos e eficiência poderiam incluir a fusão das polícias civil e militar e a eliminação da duplicação nos sistemas escolares estadual e municipais. Dever-se-ia pensar também em um congelamento dos gastos de capital. Além disso, as medidas tomadas por Nova York em 1975 podem expandir as alternativas em debate atualmente para incluir uma legislação e/ou ações especiais de emergência.

V CONCLUSÕES

Há dois componentes nas crises fiscais, um fiscal e outro estrutural. Do lado fiscal, quando há dinheiro disponível, ocorre uma pressão irresistível dentro de qualquer sistema governamental para gastá-lo. A cidade/estado/nação tem inúmeras necessidades e demandas por serviços novos ou ampliados, com vários grupos de interesse pedindo para serem ouvidos. As autoridades eleitas têm promessas, compromissos, eleitores aos quais estão presas. Funcionários e administradores públicos, bem como representantes dos trabalhadores, aumentam seu poder expandindo os benefícios que podem proporcionar a sua clientela.

Nos anos de abundância, os governos têm uma tendência a se expandir. É difícil recusar propostas de novos projetos e melhorias quando há dinheiro disponível, ou possível de se obter mediante empréstimos “fáceis” ou manipulação contábil.

De acordo com Martin Shefter, “as crises fiscais não deveriam ser consideradas como aberrações, mas como parte integrante da política urbana”, com um ciclo de excesso de compromissos e depois de cortes. Por tanto, tais ciclos são altamente ineficientes e extremamente dolorosos. Cortes periódicos perturbam programas, causam desemprego dos funcionários e suspendem aleatoriamente serviços prestados a quem necessita. Os cortes em gastos de capital causam deterioração da infraestrutura, pondo em risco a segurança e elevando custos posteriores. Assim é essencial criar e institucionalizar medidas administrativas que neutralizem as crises fiscais. Entre as medidas para neutralizar o aspecto puramente fiscal da crise deveriam estar: limites aos empréstimos de capital, exigência de seguir a GAAP, exigência de fundos de emergência, exigência de negociar aumentos de salário e/ou de pessoal com base no crescimento da receita tributária, com devoluções na eventualidade de quedas da arrecadação etc.

Entretanto, o aspecto mais fundamental das crises fiscais está no problema estrutural. Para uma duradoura estabilidade as responsabilidades de cada nível de governo tem que ser compatíveis com a base de receita existente. Apesar das muitas reformas fiscais estabelecidas em Nova York depois da crise fiscal de 1975, ocorreu outra crise quinze anos depois porque as questões subjacentes de federalismo fiscal não tinham sido resolvidas, ou mesmo adequadamente abordadas. Assim como no caso de São Paulo, essa discussão requer uma plataforma nacional e uma atenção nacional. Será interessante ver em qual país essa discussão acontecerá primeiro.

REFERÊNCIAS

- Brecher, Charles, Raymond D. Horton and Dean Michael Mead, "Budget Balancing in Difficult Times: The Case of the Two New Yorks," *Public Budgeting and Finance*, Summer 1994, p.79-102.
- Estado de São Paulo*, diversas edições, 1994-96.
- Folha de São Paulo*, diversas edições, 1994-96.
- Fuchs, Ester R., *Mayors and Money, Fiscal Policy in New York and Chicago*, Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Gramlich, Edward M., "The New York City Fiscal Crisis: What Happened and What is to Be Done?" *American Economic Review* 66 (2), May 1976, p.415-29.
- Hill, Elizabeth, "An Overview and Assessment of Los Angeles County's 1995-96 Budget Problem," State of California Legislative Analyst's Office, July 11, 1995.
- Inman, Robert P., "Can Philadelphia Escape Its Fiscal Crisis With Another Tax Increase?" *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Sept.-Oct., 1992, p.3-19.
- Inman, Robert P., "How to Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia," *The American Economic Review*, 85(2), May 1995, p.378-383.
- Mayer, Martin, "Plunging Into Bankruptcy; or, How to Get New York Back Into the Swim," *The New York Post*, May 19, 1975, p.29.
- Mayer, Martin, "The Bankruptcy of New York," *The Banker*, London, September 1975, p. 1023-1025.
- Mayer, Martin, "To Keep the City Alive," unpublished article, fall 1975.
- Mayer, Martin, "New York: The Tragedy Deepens," *The Banker*, London, January 1976, p.13-17.
- Musgrave, R. *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959.
- New York City Executive Budgets, Fiscal Years 1989-1994.
- New York City Financial Plans, Fiscal Years 1992-96, 1995-99.
- O'Cleireacain, Carol, "A Case Study in Fiscal Federalism: New York City and New York State," *Fordham Urban Law Journal*, Vol.XIX, 1992, p.727-741.
- OECD Economic Surveys: *Mexico*, 1995, Annex II "Fiscal Federalism," p.141-155.
- U.S. Congressional Hearings, "New York City Financial Crisis," United States Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, October 10-18, 1975.

U.S. Congressional Budget Office, "New York City's Fiscal Problem: Its Origins, Potential Repercussions, and Some Alternative Policy Responses." Background Paper No.1, October 10, 1975.

U.S. General Accounting Office, "District of Columbia: Information on the District's Financial Crisis." Testimony of Jeffrey C. Steinhoff, Hearings of U.S. House of Representatives. July 25, 1995. (GAO/T-AIMD-95-210)

U.S. General Accounting Office, "District of Columbia: Financial Crisis." Testimony of John W. Hill Jr., Hearings of U.S. House of Representatives, February 22, 1995. (GAO/T-AIMD-95-88)