

A federação europeia e a nossa

Gustavo H. B. Franco

Mesmo depois da entrada em vigor do Euro, continua animada a discussão sobre a relação entre a (perda da) soberania monetária e a responsabilidade fiscal. Diversos estados europeus estão abrindo mão da sua capacidade de executar uma política monetária independente, passando a submeter-se às diretrizes do BCE (Banco Central Europeu), mas estão preservando a liberdade de executar suas políticas fiscais, ou seja, em tese, podem ter os déficits que bem entendem. Para os euro-céticos, este é o grande problema que colocará tudo a perder em alguns anos, especialmente quando o número de adesões for maior. O raciocínio é o seguinte: um país membro elege um governante que tenciona levar adiante políticas fiscais "independentes", vale dizer, fortemente expansionistas e em desacordo com a orientação do BCE. Como o referido país não pode mais emitir seu próprio papel moeda (as máquinas de impressão foram destruídas, e as do Euro estão sob o controle do BCE), terá de financiar sua expansão fiscal através de endividamento. Existem diversas maneiras perversas de fazer isso: uma é não honrar compromissos previamente assumidos, alegando vício de origem (na dívida) ou dano aos interesses do estado (como temos visto recentemente entre nós), outra é sair fora da União Monetária. Para os europeus, estas situações são tidas como inconcebíveis, mercê das sequelas financeiras que o próprio mercado imporá ao(s) país(es) em questão, para não falar em vergonha na cara e outros fenômenos similares, encontráveis com frequência no hemisfério Norte.

Não há nada que impeça, todavia, o país "rebelde" de levar adiante sua expansão fiscal, e sem quebrar todas as louças da loja, obtendo financiamento através da venda de papéis em mercado (numa quantidade maior que aqueles que o BCE naturalmente compraria de conformidade com suas políticas) oferecendo taxas mais remuneradoras que as dos estados vizinhos, a fim de deslocar-lhes a demanda. Haveria uma pressão para cima no conjunto das taxas de juros, tão grande quanto fosse o país indisciplinado e o tamanho de suas más intenções. Dessa forma, a soberania fiscal de um estado começaria a se tornar um problema para a política monetária do BCE, que é de todos. Circunstâncias desse tipo colocariam a Europa dentro de grande tensão.

Os arquitetos da Unificação Monetária europeia pensaram muito no assunto e concordaram em estabelecer um mecanismo de defesa centrado na existência de sanções pecuniárias para os países indisciplinados, as quais, cumulativamente, podem chegar a 3% do PIB do país "rebelde". Estas sanções teriam gradações, seriam sempre votadas pelos estados membros (e aprovadas por maioria) e o dinheiro arrecadado seria revertido aos outros países.

O mecanismo é inovador, e nada desse tipo existe nos países com federações sub-nacionais importantes (como nos, EUA, no Canadá, ou no Brasil). Assim mesmo, muita gente (na Europa) acha pouco, e argumenta que isso não deterá desígnios nacionais expansionistas, quando eles realmente aparecerem. A eleição de diversos governos de esquerda nos anos recentes fez aumentar as ansiedades nesse campo, mas as teses pessimistas não têm encontrado nenhum vestígio de confirmação. Há quem leia, inclusive, na renúncia recente do Ministro das Finanças na Alemanha, uma primeira importante vitória do BCE nesse capítulo. Ao menos entre os bancos centrais, o evento foi discretamente celebrado nesses termos.

A experiência europeia nos permite enxergar que o comportamento dos entes federados é profundamente afetado pelo modo como percebem a sua interdependência. Quando as federações não são concebidas para se tornarem mais que a soma das partes, ou seja, quando não existe governo central, o senso de responsabilidade e o mútuo policiamento (os americanos chamam de "peer pressure") são muito claros. Cada um dos membros se preocupa em não se ver passado para trás por alguém querendo "levar vantagem", daí a lógica das sanções. Sabe-se, também, que a "esperteza" é uma impossibilidade para todos ao mesmo tempo.

É diferente quando existe um governo federal de certo tamanho, e como no nosso caso, com tradição de ajudar aos necessitados, ou seja, cujo comportamento pregresso já produziu o fenômeno chamado "tentação do imoral" (os americanos, sempre eles, designam por "moral hazard" os incentivos que são criados para os bem comportados em um grupo quando os bagunceiros não são punidos, ou seja, quando o crime compensa). Um ente federado (estado ou município) pode sempre querer depositar a conta de sua irresponsabilidade no governo federal, e desafortunada, mas compreensivelmente, isso não é visto pelos outros como um ataque às suas possibilidades econômicas: o pleito dos outros geralmente

é no sentido de estender a prática irresponsável a todos, pela via da isonomia. E nessas condições, evidentemente, a federação serve como mecanismo da socialização dos custos da irresponsabilidade fiscal de alguns dos federados e não como instrumento para reforçar a disciplina.

Para que esse tipo de federação possa funcionar de forma europeia, é preciso que seus membros percebam a natureza de sua interdependência ou, mais precisamente, que se enxerguem participando de um jogo de soma zero. A solução europeia foi muito simples: sanções devem incidir sobre os mal comportados com o propósito de indenizar os prejudicados. Nada mais lógico: por que aquele que faz o que não deve na piscina do clube não deve levar uma multa do gerente?

Se tal coisa já está em vigor na Europa, num arranjo entre estados soberanos, porque não podemos adotar a mesma sistemática na nossa Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ora em discussão? Na verdade, no projeto da LRF já estão previstos alguns impedimentos aos estados e municípios que mostrarem desvios significativos dos princípios de responsabilidade fiscal ali definidos. A LRF inova também em definir crimes de responsabilidade fiscal, o que, no limite, poderia ter a salutar implicação de colocar atrás das grades um administrador que "quebrou" um estado ou município, ou que fraudou precatórios, por exemplo. Acho que poderíamos ir mais longe, no caminho europeu: estabelecer multas em dinheiro vivo (por exemplo, para quem tem déficit primário além de certo valor ou para quem está estourado na Lei Camata) que irão compor um fundo a ser repartido entre os estados e municípios que tenham superávit primário, e na proporção deste. Com isso o governo federal criaria "sócios" para a sua cruzada no sentido de espraiar a disciplina fiscal entre os participantes da federação. Feito nas mesmas bases do mecanismo europeu, um fundo como esse poderia movimentar, no limite, 3% do PIB em transferências de estados e municípios indisciplinados para aqueles que elegeram administradores competentes para as suas contas. Tudo se passa como se houvesse uma espécie de imposto sobre a irresponsabilidade fiscal cuja receita serve como recompensa para quem faz as coisas direito. Com um mecanismo desse tipo, não há dúvida que a nossa federação se tornaria mais responsável e vigilante. Por essas e outras, a LRF pode ser a verdadeira mudança no regime fiscal que há tempos o país está a necessitar.