

**Federalismo e finanças estaduais:
algumas reflexões**

Francisco Luiz C. Lopreato

**Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 98, set. 2000.**

Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões

Francisco Luiz C. Lopreato¹

Resumo

O artigo discute a questão do federalismo a partir da ótica das finanças estaduais. Apresenta, inicialmente, a estrutura federativa criada a partir das reformas de 1964 e as questões que determinaram a crise da Federação nos anos 80. A seguir, analisa o redesenho do pacto federativo, dando ênfase aos pontos de conflito presente nas relações intergovernamentais.

Palavras-chave: Federalismo; Finanças estaduais; Crise da Federação.

Abstract

This paper approaches Federalism in Brazil from the standpoint of public finance at the state level. Firstly, the article outlines the federative structure created by 1964 reforms, as well as the questions that have caused the federation crisis in the eighties. Subsequently, the paper analyses the redesign of the federative pact, stressing on points of conflict prevailing in current inter-government relations.

Key words: Federalism; State finance; Federation crisis.

Introdução

A Federação brasileira vive, hoje, o limiar de mudanças importantes. O quadro criado nas Reformas de 1964, que durante longo tempo manteve-se sem alterações de vulto, passou a sofrer transformações em resposta à nova situação política e econômica. A deterioração financeira do setor público, aliada à reestruturação do Estado e à maior integração com a economia mundial, desnudaram os conflitos e realçaram a crise do pacto federativo, acirrando a disputa em torno da distribuição dos recursos tributários, da definição dos encargos e da articulação entre as esferas de governo.

Este texto analisa, em linhas gerais, a trajetória do pacto federativo, realçando os conflitos e as dificuldades de se definirem novos caminhos. O texto inicia com breve visão histórica das particularidades do federalismo brasileiro desde a primeira Constituição republicana. O item 2 discute a construção da nova arquitetura das relações intergovernamentais a partir das Reformas de 1966 baseada

(1) Professor do Instituto de Economia da UNICAMP. E-mail: <lopreato@eco.unicamp.br>.

na concentração do poder econômico e financeiro em mãos da esfera federal. O item 3 examina a crise da Federação nos anos 80 e a desarticulação das bases de sustentação do pacto federativo. Os itens 4 e 5 analisam os anos 90 e o limiar do novo momento da Federação brasileira, quando avançam a reforma do Estado e a descentralização, ao mesmo tempo em que crescem os conflitos federativos. Finalmente, o último tópico é reservado às considerações finais.

1 Breve histórico

A Proclamação da República marcou o momento de nascimento dos governos estaduais como atores no cenário político-econômico. A criação da Federação alçou os estados à posição de entes políticos fundamentais no pacto de poder. As condições políticas e econômicas então vigentes levaram à concessão de amplos poderes às frações de classes dominantes locais e à definição de uma estrutura tributária capaz de assegurar autonomia fiscal e administrativa aos estados recém criados.² Criou-se, entretanto, um formato tributário peculiar: de um lado, colocavam-se os estados cafeeiros que desfrutavam de sólida base financeira, com autonomia de ação em atender as demandas nos momentos de crise e nas fases de crescimento e, de outro, estavam os estados sem fontes promissoras de renda e que reproduziam suas formas de dominação pela articulação específica com a União.

A desigualdade de condições entre os estados deu ao Governo Federal o papel de assegurar as formas de articulação da Federação e de manter a reprodução global do sistema. A presença deste Estado central garantia a interface com o sistema internacional e com as condições de existência do *pacto oligárquico*. Cumpria este papel, no plano econômico, garantindo aos estados sem capacidade tributária própria, recursos de transferências fiscais, verbas dos órgãos federais ou simples inserções no orçamento, bem como atuando na sustentação da rentabilidade dos complexos regionais. E, no plano político, apoiando os interesses daquelas frações dominantes que, mesmo não sendo importantes economicamente, cumpriam papel relevante no sistema de alianças.

Este arranjo institucional, apesar da precária situação financeira de muitas das unidades da Federação, manteve as condições de funcionalidade do sistema

(2) A primeira constituição republicana garantiu aos estados o controle da principal fonte de arrecadação tributária – o imposto de exportação – e o direito de manipular seus tributos, de criar outros não concorrentes com a União, de recorrer à dívida pública e aos empréstimos externos, bem como atuar em qualquer área de seu interesse, respeitados os poderes expressos da União.

tributário que, assim, pôde se manter inalterado em suas linhas mestras, embora tenha apresentado certa desfiguração ao longo dos anos.

A crise da economia cafeeira e a Revolução de 1930 inauguraram nova etapa, abrindo espaços às alterações nas relações intergovernamentais e no reordenamento institucional do País. A superprodução do café, aliada à grande depressão, reduziram o valor das exportações e a arrecadação estadual. A crise alcançou tal dimensão que não poderia mais ser resolvida no âmbito dos estados. As burguesias regionais, comprometidas financeiramente, perderam o poder de administrá-la e abriram espaço à ação federal. O governo central passou, então, a gerir os complexos em crise, atuando com certa autonomia em relação aos interesses imediatos. Definiu-se uma nova fase na formação do Estado brasileiro, com a centralização do poder e a constituição de um aparelho estatal com maior poder de regulação e controle sobre diversos interesses específicos, transformando-os em problemas nacionais e sujeitos a definição de uma política de Estado.³

A crise criou as condições, no plano econômico e político, para a ampliação e diversificação dos órgãos regulatórios federais. O governo central incorporou os órgãos estaduais do café e do açúcar encarregados da política de valorização de preços e criou outros institutos semelhantes (sal, mate, cacau e pinho), bem como estendeu sua atuação implantando o Ministério do Trabalho, Educação e Saúde Pública, Indústria e Comércio. Ampliou os espaços de definição da política econômica estruturando órgãos responsáveis pela ação nas áreas de comércio exterior, monetária e creditícia, câmbio e seguros, bem como a criação de comissões executivas e empresas estatais com atuação na política industrial. A ação federal na área social levou à implantação dos Institutos de Previdência e dos Fundos de Seguridade Social, garantindo o controle sobre parcela dos recursos financeiros que transitavam por fora do orçamento fiscal.⁴

O conjunto dessas reformas permitiu a constituição de um aparelho estatal centralizado e com maior poder de interferência nas questões econômicas de caráter nacional, em detrimento dos estados, que, sem poder de sustentarem a crise dos complexos regionais, tiveram de apelar à arbitragem federal.

O aparelhamento do governo central e a superação da descentralização dos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1891 marcaram uma nova fase da

(3) Ver, para a análise da formação do Estado brasileiro, Draibe (1985).

(4) Cf. Draibe (1985: 87-100).

Federação brasileira, cuja especificidade está na presença mais forte do poder federal.

A centralização do poder, no entanto, não se completou no campo fiscal e tributário. O sistema tributário, apesar das modificações sofridas, manteve as características mais importantes da estrutura pretérita.⁵ O Estado Novo, embora autoritário e centralizador no plano político, também pouco alterou o quadro tributário. Uma observação atenta indica que, no fundamental, o formato institucional do período anterior à 1930 foi preservado. As alterações prenderam-se à expansão dos impostos com base no mercado interno, à racionalização da estrutura tributária e à definição da competência das esferas governamentais. A crise econômica inviabilizou a arrecadação baseada nos fluxos do comércio externo, levando o IVC a ocupar o espaço do imposto de exportação nos estados mais importantes. Esta alteração foi determinada muito mais pela nova dinâmica da economia do que por uma estrutura tributária substancialmente diferente. Os governos estaduais preservaram a autonomia e a participação na receita tributária total e o problema da distribuição regional da receita fiscal continuou a ser enfrentado através de transferências fiscais e inserções no orçamento federal.

A queda de Vargas recolocou em cena o Congresso Nacional e levou ao rearranjo das forças sociais atuantes no sistema, ampliando, de um lado, o poder das oligarquias em negociar recursos fiscais e verbas do orçamento federal e, de outro, a obrigatoriedade de *costurar* as alianças inter-regionais. Explica-se, assim, a manutenção da liberdade das unidades manipularem as políticas tributária e fiscal próprias, bem como a ampliação do valor das transferências aos estados e municípios⁶ e os novos instrumentos financeiros de apoio às regiões norte e nordeste.⁷

(5) Cf. Lopreato (1981), permaneceram em vigor as mesmas figuras tributárias; não se alterou a distribuição das receitas entre as esferas governamentais; os Estados conservaram a autonomia de fixar a própria política tributária e fiscal, inclusive o direito de fixar as alíquotas de seus impostos e de impor adicionais e as unidades preservaram o poder de lançar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos, desde que destinassem 30% dos recursos arrecadados à União e 20% aos municípios de onde tinham provindo.

(6) A Constituição de 1946 determinava a distribuição de 60% do total arrecadado com os Impostos Únicos aos estados, Distrito Federal e municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção. Ademais, empregava 10% da arrecadação do IR aos municípios, distribuídos em partes iguais e com a obrigatoriedade de se aplicar pelo menos à metade dos recursos em benefício de ordem rural.

(7) Especificamente, o texto constitucional fixava o volume mínimo de despesas federais a serem aplicadas em certas áreas: 3% na execução do plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste e obras de assistência econômica e social; 3% no plano de valorização da Amazônia e 1% no plano de aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e afluentes. O dispêndio mínimo era de caráter permanente contra os efeitos da seca do Nordeste e obrigatório durante 20 anos para os planos de valorização da Amazônia e de

Este arranjo político garantiu liberdade aos estados na condução da política estadual e as unidades mais fortes ganharam maior poder financeiro graças à manipulação das alíquotas do IVC, enquanto às demais continuaram dependentes de transferências e de formas de articulação com a esfera federal.

2 A reforma tributária de 1966 e a nova arquitetura das relações intergovernamentais

As mudanças no quadro político e econômico levaram à definição de novos rumos do pacto federativo. O caráter centralizador do regime militar certamente levaria à alterações na estrutura tributária e ao maior controle dos recursos fiscais. As medidas emergenciais do PAEG e a edição do AI-1, dando fim ao poder do Congresso de alterar a proposta orçamentária, apontaram na direção do aumento do controle federal. Este movimento, no entanto, não se completou de imediato. Os estados preservaram a autonomia de deliberarem sobre sua política tributária e fiscal e o sistema de transferências foi mantido sem alterações. O quadro sofreu mudanças profundas com a reformulação das condições de financiamento da economia e a centralização só se completou após a promulgação do AI-5. O governo livrou-se então das amarras institucionais e definiu as novas bases do pacto federativo, sustentadas sobre três pilares fundamentais: o novo quadro tributário, o controle federal sobre os recursos financeiros e o papel das empresas estatais na articulação com os estados.

Primeiro, a reforma tributária rompeu com características marcantes e inovou em relação à fase anterior. Criou novos impostos, ampliou a carga tributária, centralizou a distribuição dos recursos e reduziu as prerrogativas de atuação dos governos subnacionais. As mudanças, entretanto, não interferiram com outros aspectos basilares do sistema, dado o risco de perda do apoio da maioria dos governadores ao golpe militar. Logo, os estados mantiveram o controle do principal imposto em termos de arrecadação – o ICM – e as transferências constitucionais

aproveitamento do Rio São Francisco. Enfim, assiste-se, no âmbito do orçamento da União, a formação de verdadeiro orçamento regional, que incluía os gastos federais com a Comissão do Vale do São Francisco (C.V.S.F.), na Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

continuaram servindo ao jogo de alianças e de instrumento para fazer frente à enorme disparidade socioeconômica do país.⁸

A questão de como compatibilizar a competência estadual sobre o ICM e o uso praticamente livre do FPE e FPM, com a posição centralizadora da Reforma Tributária foi resolvida dando à União poder de manipular o sistema tributário. O seu direito de conceder subsídios e incentivos fiscais e de controlar as alíquotas do ICM retirou dos governos estaduais o instrumento de que se valiam para ajustarem suas finanças e ampliarem os gastos.

Além disso, a promulgação do AI-5 deu ao governo condições de conduzir as ações econômicas com maior autonomia em relação ao sistema de alianças regionais e não tardou para que os fundos de participação fossem reduzidos à metade e submetidos à rígidas normas, que condicionavam a entrega dos recursos à aprovação de programas de aplicação elaborados nas unidades, com base nas diretrizes e prioridades, bem como aos critérios, normas e instruções estabelecidas no Poder Executivo Federal. As unidades eram ainda obrigadas a destinarem recursos próprios como complemento dos gastos realizados com recursos dos fundos em programas previamente determinados pela esfera federal e a arcarem com os gastos correntes.⁹

Segundo, o controle sobre recursos financeiros vindos de diferentes fontes¹⁰ e o poder de livre manipulação a partir da peculiar institucionalidade baseada na conta movimento e no orçamento monetário, deu à União liberdade de decisão em matéria de gasto público. O uso dos agentes oficiais de crédito (BB, BNDES, CEF, BASA, BNE, BNH, etc.) na centralização da poupança financeira e na articulação de repasses ao setor público garantiu ao poder central o controle sobre o valor, as condições e o destino dos empréstimos concedidos às outras esferas de governo. Criou ainda um sistema de articulação com os bancos estaduais através de repasses, assegurando-lhes condições de sustentarem valores crescentes nas contas passivas e alavancarem o crédito. O resultado foi a criação de condições favoráveis de concessão de crédito ao setor público e privado.

(8) Os recursos do FPE e do FPM, diante da fraca base econômica de várias unidades, logo ocuparam parcela elevada da receita total dos governos de menor renda e podiam ser manipulados livremente uma vez respeitada a determinação de aplicar pelo menos 50% em despesas de capital.

(9) Cf. Ato Complementar n. 40 de dezembro de 1968 e Decreto-lei n. 838 de 8 de setembro de 1968.

(10) Os recursos financeiros vieram de diferentes fontes. No plano interno, o governo passou a contar com as ORTN's, os recursos da poupança, do PIS/PASEP, bem como a captação dos bancos públicos. No plano externo, a elevada liquidez abriu espaço à captação fácil no mercado internacional.

Terceiro, a articulação das empresas estatais com empresas e órgãos estaduais, criou outro caminho através do qual ocorriam as relações entre as esferas de governo. As empresas estatais constituíram-se em núcleos estratégicos e de repasses dos recursos exigidos na cobertura dos gastos correntes e de investimentos nas redes de articulação criadas com as instituições estaduais.¹¹ As novas empresas estaduais, resultantes da descentralização administrativa vigente a partir das reformas, eram responsáveis pelos programas em áreas como saúde, habitação e saneamento e dependentes da liberação de recursos federais. O poder financeiro das empresas federais ajudava a *costurar* a rede de alianças regionais e respondia em grande medida pelo sucesso dos programas estaduais.

O governo federal, com a centralização fiscal e com o domínio dos recursos financeiros, tinha o controle das decisões de investimentos porque realizava diretamente elevada parcela dos gastos públicos e influenciava a política de gastos dos governos estaduais – bem como do setor privado – via concessão de subsídios e incentivos fiscais regionais e setoriais, transferências e empréstimos de agências oficiais.

As transferências eram decisivas na manutenção do pacto federativo e controladas pelo executivo federal. As transferências constitucionais, que respondiam a critérios de distribuição preestabelecidos, perderam importância depois do AI-5 e foram vinculadas a gastos específicos. As transferências negociadas, por sua vez, não obedeciam a critérios fixos e os repasses ocorriam segundo os parâmetros definidos ad hoc na burocracia e eram largamente usadas no atendimento às alianças políticas. As verbas de programas nacionais, como os de assistência social e INSS, compunham este quadro de transferências de fundos públicos e reforçavam a presença da União.

O conjunto destes recursos, originários do Tesouro, bancos públicos, empresas, órgãos e agências oficiais federais, aliado aos subsídios e incentivos fiscais, constituíam o alicerce do pacto federativo: garantiam a transferência de fundos públicos entre regiões de condições econômicas diferenciadas e permitiam que os interesses entre estados e blocos regionais potencialmente conflitantes pudessem se manter sobre relativo controle, consolidando o domínio político da União exercido a partir da nomeação dos governadores e dos secretários estaduais da área econômica.

(11) Podemos observar pelo menos três padrões específicos de articulação com a esfera federal: a) a formação dos sistemas nacionais (energia elétrica e telecomunicações); b) as empresas historicamente identificadas com a administração direta (transporte, saneamento e habitação) e c) as empresas ligadas ao setor primário.

Nestas condições de autonomia limitada dos governos estaduais, com perda de poder tributário e sem liberdade política, não se podia claramente falar em federalismo. Entretanto, a expansão econômica e a facilidade dos governos estaduais ampliarem os gastos públicos, recorrendo ao endividamento e às articulações financeiras no interior dos próprios estados, permitiram superar a tensão das relações vertical e horizontal presente logo após a fase das reformas econômicas e garantiram a estabilidade do pacto federativo.

As condições favoráveis mantiveram-se enquanto prevaleceu o contínuo fluxo de financiamento internacional que permitiu à economia brasileira sustentar elevado índice de expansão da dívida interna e externa e evitar a desaceleração do crescimento e o comprometimento da capacidade de gasto do setor público.

3 A crise da Federação

O pilar de sustentação do pacto federativo foi a centralização do poder político e econômico em mãos da União que pode, assim, realizar volume expressivo de gastos e garantir amplo esquema de articulações com a esfera subnacional através das empresas estatais, das transferências constitucionais e negociadas, dos subsídios e incentivos fiscais e outras formas de articulação financeira. Este poder permitiu à União assegurar o controle da política fiscal e atender os interesses dos estados apesar da ampla divergência socioeconômica.

A crise do início dos anos 80, no entanto, afetou fundamentalmente o Estado e sua capacidade de dar continuidade às regras básicas que mantiveram o pacto federativo na fase de crescimento acelerado. A eleição do déficit público como meta síntese do programa econômico acertado com o FMI levou ao controle de crédito das agências oficiais e ao corte dos gastos públicos, provocando o progressivo dismantelamento dos pilares de sustentação do pacto federativo. A União deixou de alimentar os vários interesses regionais e de ter à disposição os recursos usados para *costurar* as alianças políticas. Além disso, perdeu a capacidade de conduzir e dinamizar o processo de crescimento. A crise do setor público e a transferência de recursos ao exterior restringiram a retomada do crescimento e amarraram a política cambial e as taxas de juros. A política de desvalorizações cambiais, comprometida em garantir a competitividade das exportações e os saldos comerciais, associada à indexação plena, inviabilizavam a adoção de políticas fiscal e monetária restritivas e deixavam a alta taxa de juros

como alternativa possível de política econômica. O valor do câmbio e dos juros serviam de *farol* aos preços, alimentando a inflação, ao mesmo tempo em que pressionavam o déficit público que teria de ser financiado com novos títulos e emissão, com reflexos na inflação e, conseqüentemente, no câmbio e nos juros, fechando o círculo vicioso em que se encontrava a política econômica.

O valor dos encargos financeiros, derivado dos juros altos e do impacto do câmbio na dívida externa, provocou a deterioração da situação fiscal e o comprometimento da atuação das empresas estatais e das instituições federais de crédito. O resultado foi a perda de funcionalidade do sistema de sustentação do pacto federativo e o limiar do que pode se pensar como crise da Federação. Esta crise foi determinada pela incapacidade dos elementos que cumpriam o papel de articulação do pacto federativo manterem a forma de atuação, gerando rachaduras e a deflagração de conflitos que, até aquele momento, haviam sido contornados graças à política de gasto e de crédito da União e à liberdade dos estados em buscarem fontes alternativas de financiamento.

A estatização da dívida externa comprometeu a estrutura de financiamento público e o acesso a novos recursos financeiros. A dívida interna, com o crescimento dos encargos atrelado ao pagamento da dívida externa, deixou de gerar recursos líquidos. Os agentes financeiros públicos, atingidos com a inadimplência, com o corte dos repasses orçamentários, a perda de captação externa e a queda do potencial de arrecadação das poupanças compulsórias, viram crescer o comprometimento da estrutura ativa e passiva e deixaram de ser fontes de novos empréstimos. O mesmo ocorreu com os bancos estaduais que, sem o repasse de recursos internos e externos e com os ativos vinculados a créditos ao setor público, com alto índice de inadimplência, entraram em crise e passaram a depender do socorro do Banco Central. Os fundos públicos que transitavam pelo orçamento monetário também perderam recursos e deixaram de exercer o papel ativo do momento anterior.

A área fiscal viveu processo de deterioração semelhante. O pagamento dos encargos da dívida, a inflação e o menor potencial de arrecadação, derivado da queda da atividade econômica e do aumento dos subsídios e incentivos fiscais vinculados à expansão das exportações, determinaram um quadro de crise fiscal, que, aliado à determinação de se cumprir as metas fiscais fixadas nos acordos com o FMI, levaram ao controle dos gastos diretos da União e dos repasses a outras esferas de governo.

As empresas estatais, donas de elevado passivo externo, sem acesso a novos financiamentos e sujeitas a controles tarifários e a cortes das transferências do Tesouro, sofreram brutal deterioração da estrutura de financiamento. O que resultou na queda do valor dos investimentos de praticamente todas as empresas federais e a redução dos gastos direcionados ao atendimento das empresas e órgãos da administração indireta estadual dependentes dos repasses federais.

A falência da complexa rede de gastos do Tesouro e dos órgãos federais nos estados, bem como a queda dos valores das transferências negociadas, dos incentivos regionais e setoriais, dos repasses das estatais, dos fundos e programas, dos recursos do INSS e dos créditos das agências oficiais, comprometeu a reprodução das relações intergovernamentais e a força da União atender os interesses dos blocos regionais. A queda dos repasses gerou atritos com os governos estaduais, que ancoravam o sistema de aliança local e os seus gastos de educação, saúde, saneamento, habitação e outros no crédito das agências federais e nas transferências negociadas.

O colapso das relações intergovernamentais, aliado aos cortes dos financiamentos externos, comprometeu a estrutura estadual de financiamento, apoiada fortemente na expansão do endividamento e provocou a crise. O Tesouro estadual, pressionado com a queda da receita, a não rolagem das dívidas e o aumento das despesas financeiras, viu-se forçado a seguir a determinação federal de reduzir o déficit público, através de cortes nos gastos e nos repasses à administração indireta e às empresas públicas. Estas, dependentes da articulação com a União e com o Tesouro e os bancos estaduais, passaram a viver um quadro de deterioração da estrutura financeira. Os bancos estaduais, por sua vez, sem a rolagem automática dos financiamentos externos e internos e a inadimplência do setor público, entraram em insolvência e passaram a depender do apoio financeiro do Banco Central.¹²

A crise das condições de financiamento público, no momento em que se redesenhava o quadro político, colocou a nu o conflito federativo e reforçou o questionamento às regras de repartição da receita tributária e de autonomia dos governos estaduais. A abertura política certamente recolocaria na ordem do dia estes temas. O peso político dos governadores a partir das eleições de 1982 e o sistema de alianças no Congresso apontavam a necessidade de revisão das atribuições e da distribuição dos recursos tributários. Entretanto, a reestruturação do pacto federativo, com a redistribuição da receita tributária e dos encargos entre as esferas de governo, envolvendo ampla revisão das relações intergovernamentais,

(12) A crise de financiamento dos governos estaduais está discutida em Lopreato (1992).

difícilmente encontraria eco num momento de crise econômica e quebra do padrão de financiamento do setor público.

O não redesenho do pacto federativo, aliado à deterioração das finanças estaduais, fizeram o País conviver com relações federativas conflituosas. O problema estava em como enfrentar esta questão e evitar focos de instabilidade política e econômica que colocassem em risco a governabilidade. A União, em meio à crise, não poderia desconsiderar o pacto federativo e negar apoio à demanda dos estados, mas, ao mesmo tempo, lutava em defesa do controle da política fiscal e da austeridade monetária, abrindo espaços ao antagonismo de posições. O conflito colocou-se em três planos que, embora analiticamente distintos, guardavam estreita vinculação entre si: primeiro, a luta dos estados por autonomia e melhor distribuição da receita tributária; segundo, o tratamento dado ao problema da crise financeira dos estados e, terceiro, a posição da União diante de um quadro de crise estadual quando a solução não era encontrada no interior dos próprios estados.

O conflito, no primeiro plano, manifestou-se sobretudo na demanda por maior participação na receita tributária. A heterogeneidade socioeconômica impôs limites ao redesenho do quadro tributário e da distribuição dos recursos entre as esferas de governo. Os estados economicamente fracos e presos às transferências federais desfrutavam de baixa capacidade de alavancagem de recursos e procuraram se valer do peso político desproporcional no Congresso reivindicando ganhos na distribuição da receita tributária via aumento das alíquotas do FPE/FPM.¹³ Os estados de maior porte econômico, por outro lado, pouco ganhavam com o aumento das alíquotas das transferências constitucionais e defendiam a idéia de maior autonomia de tributação e o fim do direito da União de conceder incentivos baseados no ICM.¹⁴

A luta pela aprovação das Emendas Passos Porto e Airton Sandoval, culminando com os ganhos na Constituição de 1988, ampliaram as transferências aos governos subnacionais e favoreceram os interesses regionais.¹⁵ Entretanto, o

(13) Este movimento deu seqüência aos ganhos obtidos em 1975 e em 1980 com a Emenda Constitucional n. 17 que elevaram o FPE de 5 para 9 e 11% do total arrecadado com o IR e o IPI.

(14) A Emenda Constitucional n. 23 de primeiro de dezembro 1983 determinou o fim do crédito do ICM em operações isentas e acabou com as isenções sobre mercadorias importadas.

(15) A Emenda Constitucional n. 23 (Emenda Passos Porto), de primeiro de dezembro de 1983, elevou o valor das transferências do FPE e do FPM, respectivamente, para 12,5 e 13,5% em 1984 e para 14 e 16% em 1985. Além disso, alterou a forma de distribuição do IULCGL, a ser implementada paulatinamente até 1988, quando então prevaleceria a seguinte forma: 40% à União, 40% aos estados, DF e territórios e 20% aos municípios, ao invés da repartição que vigorava em 1983: 60, 32 e 8%. A Emenda Constitucional n. 27 (Emenda Airton Sandoval), aprovada em 1985, determinou fundamentalmente: a) o repasse integral da TRU (Taxa Rodoviária Única) aos estados e municípios em partes iguais; b) a alteração na forma de distribuição do ISTR (Imposto sobre

encaminhamento da questão regional pela via das transferências constitucionais, embora tenha permitido maior equilíbrio vertical na repartição da receita tributária, pouco contribuiu na solução da crise da Federação e agravou os desequilíbrios horizontais ao manter as regras de partilha das transferências inalteradas.

Os ganhos tributários não permitiram a estabilização das finanças estaduais e a superação do quadro de crise latente. A distância entre a relativa estabilidade e a crise aberta era curta e dependia fundamentalmente da porcentagem de renovação dos empréstimos a vencer, das condições de rolagem da dívida mobiliária e da contratação de novos empréstimos. A gestão das finanças estaduais, nesse sentido, estava presa a decisões federais relacionadas ao problema do estoque da dívida e à política de crédito dos agentes oficiais. Os governadores, apesar dos ganhos na distribuição da receita disponível, contraditoriamente, perdiam autonomia nas decisões de investir uma vez que o volume de seus gastos dependiam de variáveis controladas na esfera federal.

Colocava-se, portanto, como espaço de conflito, neste segundo plano, a definição dos parâmetros relacionados ao endividamento estadual e à contratação de novos créditos. O embate entre União e estados ocorria em torno de qual seria:

- a) o percentual de rolagem da dívida interna e externa vencidas e a vencer;
- b) o valor dos tetos de empréstimos concedidos ao setor público pelo sistema financeiro público e privado;¹⁶
- c) o valor da dívida mobiliária a ser rolada e a possibilidade de lançamento de novos títulos e
- d) a política de crédito das agências oficiais (CEF, BB, etc.).

O valor destes parâmetros determinava o montante dos encargos financeiros a serem pagos e dos recursos livres. Os governadores, diante dos problemas financeiros, pressionavam a esfera federal defendendo regras frouxas de rolagem da dívida e facilidades de acesso a novos créditos. A postura conservadora ou mais flexível da União – que se alternaram ao longo dos anos 80 ao sabor da

Transporte Rodoviário), cabendo à União 30%, aos estados 50% e aos municípios 20%, ao invés da situação anterior em que 80% cabia à União e 20% aos estados; c) a elevação das alíquotas do FPM de 16 para 17%. Finalmente, a Constituição de 1988 determinou a transferências de 21,5% ao FPE, 22,5% ao FPM e 3% a serem aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões NO, NE e CO, além de destinar aos estados 10% do IPI para compensar as perdas decorrentes da isenção do ICMS para os produtos industrializados vendidos ao exterior.

(16) O governo, através da Resolução n. 831, de 9/3/83, ao invés de controlar apenas o valor da dívida estadual passou a fixar limites mensais à expansão dos empréstimos do sistema financeiro doméstico ao setor público, sobre o qual tinha melhor controle.

conjuntura ora defendendo posições duras em nome do controle do déficit público e ora relaxando as metas na tentativa de conter o agravamento da crise estadual – explicaram, na maioria das vezes, o equilíbrio precário entre a crise aberta e a estabilidade financeira dos estados.

A deterioração das finanças estaduais e a instabilidade das regras de rolagem da dívida pública, dos juros e da política de crédito dos agentes oficiais, abriram nova frente de conflito federativo. O confronto, neste outro plano, ocorria na busca de apoio da União à crise dos estados. Os governadores, quando a crise fugia ao controle, demandavam novos recursos e defendiam políticas de renegociação da dívida, buscando superar o momento crítico de desequilíbrio financeiro. As autoridades econômicas resistiam em abandonar as metas de controle do déficit público e sair em socorro aos estados. Entretanto, a instabilidade econômica e o risco político de inviabilizar o sistema de alianças responsável pela base de sustentação do governo acabavam por minar a resistência dos *policy makers*, obrigados a cederem e saírem em defesa dos governos estaduais.

A União, apesar dos problemas financeiros e da perda de funcionalidade dos instrumentos de articulação com os governos subnacionais, cumpriu a tarefa de sustentar a articulação do pacto federativo e garantir a governabilidade, saindo em socorro aos governos estaduais em crise. Os mecanismos usados pelo governo federal tinham a finalidade última de ajudar os estados a superarem a fase aguda da crise, mas não eram capazes de reverter o quadro de desequilíbrio latente, porque, de um lado, as condições macroeconômicas determinantes da crise fiscal continuavam presentes e, de outro, a política de apoio aos estados tratou de enfrentar as questões mais imediatas e não se colocar como proposta ampla de solução dos problemas. Pode-se citar entre eles: a) o pagamento da dívida externa via os Avisos GB-588 e Avisos MF; b) os acordos da dívida de 1987 e 1989¹⁷ e c) os programas de reestruturação bancária e empréstimos de liquidez do Banco Central aos bancos estaduais.¹⁸ O uso destes instrumentos ocorria às custas do comprometimento financeiro da União, que atendia a demanda estadual ampliando o endividamento federal via lançamento de novos títulos e expansão monetária, ou seja, transferindo os problemas de financiamento estadual ao Banco Central.

(17) Cf. as Leis n. 7.614/87 e 7.976/89.

(18) O PROREF, aprovado em 1984, foi o primeiro programa do BC de recuperação econômico-financeira dos bancos estaduais, buscando dar condições de solvência às instituições e de administração dos problemas de caixa. Em 1987, o BC realizou outro programa de saneamento dos bancos estaduais e, através do regime de administração especial definido pelo DL n. 2.321 de 25 de fevereiro de 1987, interveio no Banerj, Besc, Bemat, Bem, Credireal, Baneb e Banpará .

A transferência de encargos ao Banco Central permitiu aos estados expandirem os gastos públicos e negarem a política macroeconômica restritiva. Esta prática revelou-se perversa, porque os estados se valeram das brechas disponíveis e elevaram os gastos, mesmo que isto tenha custado a deterioração das finanças estaduais. Além disso, os estados mais beneficiados foram os de maior poder de alavancagem financeira e força política frente à União, dado que as soluções eram ad hoc e impregnadas de conteúdo político.

Os ganhos diferenciados reforçou a situação de desigualdade entre os estados e se constituiu em outro fator de acirramento do confronto horizontal. Deste modo, a crise da Federação, que se colocou inicialmente como conflito envolvendo a União e os governos estaduais, ganhou outra dimensão com a potencial expansão do conflito horizontal. O uso das transferências constitucionais, sem alterar os critérios de partilha, no enfrentamento do problema regional, a facilidade dos estados de maior renda na alavancagem dos gastos e as medidas de caráter ad hoc nas negociações com a União reforçaram as disputas regionais e estaduais e ampliaram a resistência a soluções negociadas.

A generalização do conflito deixou claro o esgarçamento do tecido federativo e a dificuldade de se dar novos passos sem o encaminhamento dos problemas macroeconômicos. A solução da crise, nestas condições, revelou-se complexa, sobretudo quando se considera a obrigatoriedade de se manter as transferências de recursos reais ao exterior. O estreito raio de manobra da política econômica inibiu as mudanças e não deixou alternativas senão a de empurrar os problemas para a frente, apesar da visível deterioração das finanças públicas.

O enfrentamento desta questão exigia alterações no financiamento público, que dependiam do rompimento do círculo vicioso em que se encontrava a política econômica, criado pelo efeito da política de desvalorização cambial e das altas taxas de juros sobre o setor público. Este processo e o quadro de transição política deixaram a União refém da demanda dos estados.

4 Descentralização, Reforma do Estado e Federação

O federalismo no Brasil ganhou nova perspectiva nos anos 90 cuja peculiaridade está no limiar das transformações da Federação brasileira colocadas a partir das mudanças nos cenários político e econômico. A reinserção da economia brasileira no mercado financeiro internacional e o sucesso da estabilização,

simultaneamente ao agravamento da crise das finanças estaduais, enfraqueceram o poder de resistência dos governadores, permitindo ao executivo federal adotar medidas visando reestruturar as finanças estaduais.

As alterações tiveram como pano de fundo as mudanças no quadro macroeconômico a partir da reintegração da economia brasileira à ordem econômica mundial e da adoção da estratégia liberal. De um lado, o acesso ao mercado financeiro internacional e a reestruturação da dívida externa garantiram as condições de financiamento do balanço de pagamento e, sem a obrigatoriedade de manter os megasuperávits, tornaram-se viável usar o câmbio como âncora da estabilização dos preços, rompendo o círculo vicioso em que se encontrava a política econômica. Assim, a instabilidade, nos termos em que se colocava na fase anterior, foi superada e cedeu lugar a uma economia de preços estáveis, câmbio valorizado e juros elevados. A União, neste ambiente macroeconômico, ganhou credibilidade para desencadear políticas de controle do déficit e forçar as outras esferas de governo a adotarem o mesmo caminho. De outro, o sucesso da estabilização favoreceu o avanço da proposta liberal de reestruturação do setor público. O processo de privatização, ao eliminar grande parte do aparelho estatal, colocou fim a um dos elos de sustentação das relações intergovernamentais, reduzindo o valor dos gastos das estatais usados como instrumento de apoio aos pactos regionais e de reprodução das relações federativas. Embora, ainda hoje, os gastos e repasses federais sejam expressivos, sobretudo nos estados de menor desenvolvimento econômico.

Além disso, o novo ambiente macroeconômico afetou a perspectiva de atuação dos governos estaduais. A mudança do regime inflacionário eliminou a prática de atrasar pagamentos e de realizar reajustes abaixo do índice de preços como instrumentos de ajuste fiscal e fez com que as decisões de gastos nominais se sustentassem como valores reais. Nesta situação, a deterioração das finanças dos estados no curto prazo só seria evitada caso houvesse mudança radical da administração pública, desempregando número elevado de funcionários, reduzindo o nível salarial e cortando outros gastos. A inviabilidade de se adotarem medidas de corte tão profundos colocou os estados diante de uma crise fiscal e sujeitos a conviverem com ampliação do déficit primário e redução dos investimentos.

A dificuldade de conter os gastos primários, entretanto, foi agravada pela política do Banco Central de altas taxas de juros, mantida com o objetivo de financiar o balanço de pagamentos. Os juros elevados afetaram o estoque de dívidas, inviabilizando a reciclagem pelas taxas de juros de mercado e

comprometendo a capacidade de pagamento estadual. O resultado foi o crescimento contínuo da dívida líquida dos estados desde 1991, ganhando impulso a partir de 1994, até alcançar 12,7% do PIB em 1999. Os estados, nesta situação, tornaram-se reféns do arbítrio federal e passaram a ocupar posição subalterna no jogo de correlação de forças, sendo forçados a acatarem as duras regras de ajuste diante do descontrole do endividamento.

Finalmente, a construção deste cenário de transformação do pacto federativo também foi afetado pela decisão da Constituinte de 1988 de rever a distribuição da receita tributária entre as esferas de governo, ampliar o comprometimento dos principais impostos federais com as transferências constitucionais e expandir os gastos da área social. Estas medidas provocaram reações imediatas e a União adotou novos procedimentos tributários com o objetivo de cortar gastos e ampliar a receita, desencadeando intenso e desordenado processo de revisão das relações entre as esferas de governo.

A redução das despesas ocorreu via corte dos gastos diretos e das transferências voluntárias aos estados e municípios. A queda dos gastos reforçou o processo de desestruturação dos mecanismos tradicionais das relações intergovernamentais e debilitou os serviços públicos que contavam com recursos de origem federal. Por outro lado, a União procurou elevar a receita tributária dando ênfase à arrecadação das contribuições sociais e dos impostos não partilhados com as outras esferas de governo, conseguindo neutralizar parte dos ganhos tributários dos governos subnacionais e garantindo a reversão parcial do processo de distribuição da receita tributária.¹⁹

A reação da União à Constituição de 1988 ampliou a desfiguração do sistema tributário e deu força à descentralização, impondo outra dinâmica à distribuição dos recursos tributários e dos gastos entre as esferas de governo. A principal característica deste processo foi o seu caráter não estruturado. A distribuição organizada de receitas e encargos entre as esferas de governo certamente enfrentaria dificuldades e teria poucas chances de sucesso em face das disparidades econômicas, sociais, financeiras e gerenciais da Federação brasileira. Entretanto, a falta de definição das linhas gerais da nova organização da Federação brasileira desencadeou um movimento de descentralização caótico que se constituiu em fator de desagregação do tecido federativo.

(19) Houve uma perda de dinamismo do FPE e FPM e a participação dos estados e municípios na receita tributária da União caiu de 21 para 15% entre 1988 e 1996

Este processo, independentemente de seu caráter desordenado, levou à alteração da distribuição dos recursos tributários e dos encargos entre as esferas de governo. Os estados e municípios ganharam autonomia no exercício das respectivas competências tributárias e ampliaram a participação no valor da receita disponível e do gasto, colocando o Brasil próximo à situação das federações desenvolvidas. Serra & Afonso (1999) chamaram a atenção para este processo. Os governos subnacionais, no que se refere à arrecadação, respondem por 32% do total dos tributos e ficam com 43% da receita tributária nacional após a distribuição das transferências constitucionais, caso se considere as contribuições previdenciárias. Quanto aos gastos, são responsáveis por 62% da folha de pagamento dos servidores públicos em atividade, 71% dos outros custeios e 78% dos investimentos fixos.²⁰ Os municípios, sozinhos, detêm elevada participação no valor dos investimentos públicos e investem tanto quanto a soma da formação bruta de capital fixo do governo central e dos 27 estados. Enquanto o governo central tem presença dominante nas transferências a pessoas e gastos com os juros da dívida pública.

Os autores do estudo destacam ainda a desconcentração horizontal da receita disponível como resultado da repartição dos impostos federais em favor dos governos subnacionais das regiões menos desenvolvidas. Os estados da Região Norte em 1998, por exemplo, receberam R\$ 360,00 per capita enquanto os governos do Sudeste foram agraciados com pouco menos de R\$ 90,00 por habitante. O resultado foi que os governos subnacionais das três regiões menos desenvolvidas recebem 33% do total da receita disponível e detêm uma participação no PIB de 24,5%, ao passo que as mesmas proporções no Sudeste alcançam, respectivamente, 52% e 60%. Além disso, o gasto direto federal reforçou o movimento de redistribuição regional de recursos, sobretudo no que se refere à área social. A região Sudeste, responsável por cerca de 70% da arrecadação das contribuições sobre a folha salarial, o faturamento e o lucro, recebe parcelas bem inferiores do total das despesas da União com previdência rural (23%); assistência social (29%); merenda escolar (37%) e com programas de carências nutricionais e farmácia básica da área de saúde (40%). Por outro lado, o Nordeste, que responde por menos de 10% das contribuições, recebe cerca de 45% dos desembolsos dos programas de previdência e de assistência e cerca de 30% dos programas de ensino e saúde.

Tais tendências apontam transformações de vulto na Federação brasileira. Os governos subnacionais ampliaram a participação no valor da receita tributária e

(20) Excluindo -se os gastos financeiros e previdenciários.

nos gastos correntes e de investimentos. Além disso, avançou o processo de redistribuição horizontal da receita disponível graças ao crescente volume de transferências voluntárias da esfera federal via convênios e repasses regulares como a complementação do ensino fundamental, a merenda escolar e programas de saúde. Entretanto, a simples apresentação dos dados de descentralização dos gastos pouco revela sobre a autonomia dos governos subnacionais, a força da esfera federal de definir regras e diretrizes da aplicação dos recursos e os impasses gerados a partir destas alterações. Este processo, ao não obedecer a uma política coordenada de redução dos desequilíbrios regionais e não estar atento às questões de equalização de receitas e distribuição de gastos, gerou novas distorções e fomentou a disputa entre as esferas de governo.

5 O acirramento dos conflitos

A mudança do ambiente político e econômico interferiu na dinâmica da crise da Federação e abriu espaços a movimentos de continuidade e de ruptura em relação ao momento anterior. De um lado, a continuidade da crise do setor público indica a incapacidade de reconstrução das condições favoráveis de financiamento público e das regras de convivência federativa. Por outro lado, pode-se falar em superação da fase anterior. A mudança da correlação de forças, definida a partir do novo quadro macroeconômico e do agravamento das finanças estaduais, reduziu o poder de resistência dos governadores à política de controle do endividamento, de ajuste fiscal e de reestruturação do setor público, abrindo caminho ao redesenho do pacto federativo.²¹ Neste sentido, não se assiste à simples extensão da crise dos anos 80, mas a um outro momento, de natureza diferente, em que os conflitos anteriores, embora tenham se reproduzido em parte, ganharam nova conformação. Estes desdobramentos ocorreram em condições macroeconômicas e de equilíbrio de forças políticas distintas da fase anterior e provocaram o acirramento da tensão nas relações vertical e horizontal.

No que se segue, discute-se, inicialmente, alguns dos pontos de conflitos da relação vertical.

Primeiro, o debate colocou-se, desde logo, em torno da distribuição da carga tributária. Esta questão, embora já estivesse presente no início dos anos 80, ganhou impulso a partir da Constituição de 1988. Como vimos, a União procurou

(21) Cf. Lopreato (1997).

conter a perda potencial de recursos disponíveis ampliando a arrecadação dos recursos não compartilhados com as outras esferas de governo. Assim, os recursos vinculados à seguridade ganharam participação destacada na receita total e representam, hoje, praticamente 2/3 dos recursos *livres* usados no financiamento dos gastos da União, cerca de 11,3% do PIB e 33,2% da carga tributária bruta.²² Enquanto os impostos que compõem o FPM e FPE (IR e IPI) apresentaram, como tendência, perda de participação percentual em termos do PIB e da carga tributária bruta, revertida, em parte, em 1998 e 1999 devido ao aumento da elevação da alíquota do IRPF de 25 para 27,5% e à mudança da tributação sobre as aplicações de renda fixa.²³ Outras frentes de conflito tributário ocorreram na discussão do valor de ressarcimento das perdas de arrecadação estadual geradas pela Lei Kandir e na aprovação do Fundo Social de Emergência que desvinculou parte dos recursos a serem destinados aos estados e municípios sob a alegação de atender aos gastos sociais, embora, de fato, atue como instrumento de controle do déficit público.

Segundo, a União alterou o tratamento dado à crise financeira dos estados. A discussão deixou de se centrar, como ocorreu na fase anterior, na definição dos parâmetros de endividamento e de contratação de novos créditos, bem como na escolha da forma de apoio aos governos e bancos estaduais nos momentos em que a crise não era possível de ser resolvida no âmbito dos próprios estados. O governo deixou de atender as reivindicações sem cobrar alterações de fundo das finanças estaduais. Se, de um lado, a União não podia deixar de renegociar a dívida estadual diante do risco de inadimplência generalizada, de outro, o novo quadro político e econômico lhe deu condições de impor uma reforma patrimonial e exigir o comprometimento de elevado percentual da receita líquida como parte dos acordos da dívida, aproveitando a perda de autonomia dos estados naquele momento. A liberdade de ação permitiu ao governo definir as regras de renegociação da dívida pública, impondo um programa de reforma patrimonial e de restrição ao endividamento, cujo objetivo era ampliar o controle sobre as finanças estaduais e evitar a prática usual de alavancagem dos gastos via articulação do tesouro, empresas e bancos estaduais.²⁴

(22) Cf. Dain (1999). No Orçamento da Seguridade estão consideradas: a Contribuição para Previdência Social, COFINS, CPMF, CSLL, PIS/PASEP, Contribuição Seguridade do Servidor Público e outras contribuições de menor peso.

(23) Houve um aumento na arrecadação relativa à tributação dos fundos de investimentos de renda fixa em função da elevação da alíquota do imposto incidente sobre estas aplicações de 15 para 20% e da mudança da sistemática de tributação que deixou de ocorrer no momento de resgate e passou a se efetivar no vencimento da aplicação.

(24) Esta discussão está desenvolvida em Lopreato (2000); Mora (1999) e Almeida (1998).

A negociação dos termos dos acordos da dívida criou tensão na relação da União com os estados. A definição do programa de privatização e do montante de comprometimento da receita estadual com os encargos financeiros provocou atritos constantes e intenso jogo de pressão política, embora não restasse aos governadores outro caminho diante da deterioração acelerada das finanças estaduais. Os estados, com a assinatura dos acordos, voltaram a realizar os pagamentos da dívida antes suspensos e foram obrigados a destinar cerca de 13% da receita líquida ao serviço da dívida. Alguns, penalizados pela não privatização de empresas e do banco estadual, defrontaram-se com condições mais severas de negociação e foram palco de confrontos com a esfera federal.

O compromisso financeiro com os encargos da dívida levou várias unidades a enfrentarem sérias dificuldades financeiras e a reagirem contra a perda de capacidade de gasto e de autonomia. A moratória de Minas Gerais foi o episódio de maior visibilidade em função da desavença política entre Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, mas outros estados comprometidos com o ajuste fiscal também estavam com pagamentos atrasados e questionavam os termos dos acordos. A União, nestas condições, foi obrigada, em vários momentos, a relevar atrasos, embora tenha se mantido firme na defesa das regras vigentes. O resultado foi um quadro de conflito latente que, vez ou outra, ganhou transparência.²⁵ Estes atritos estão longe de chegarem ao fim e devem ter novos desdobramentos com o projeto em tramitação no Senado Federal, já aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, reduzindo para 7% da receita líquida estadual o comprometimento máximo com o pagamento dos encargos da dívida.

A possível aprovação desta medida terá implicações nas metas fiscais projetadas e deverá sofrer represálias por parte da União, reacendendo o conflito e recolocando a discussão sobre o déficit público.

Terceiro, o processo de descentralização fiscal colocou pelo menos dois outros pontos potenciais de atrito: (a) a transferência de encargos às esferas subnacionais de governo sem a correspondente transferências de recursos e (b) a questão de como conciliar a perda de participação federal no valor da receita e despesa pública com o problema da governança macroeconômica.²⁶ A discussão do

(25) Os atritos com os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Alagoas e Rio Grande do Sul são exemplos desta situação. O governador Olívio Dutra contestou abertamente o acordo assinado no governo anterior e só em abril de 2000 resolveu as pendências com a União e resolveu suspender o processo em tramitação na justiça. A assinatura de um novo acordo, no entanto, não demoveu o governador de sua posição crítica quanto a postura federal. Ver Dutra (2000).

(26) O texto de Serra & Afonso (1999) coloca esta questão.

item (a) marcou todo o período pós-1988 e ainda é um processo em estruturação, conseqüentemente, aberto a atritos. A proposta de Emenda Constitucional em tramitação no Congresso alterando o Sistema Tributário Nacional prevê um dispositivo que condiciona a transferência de novos encargos aos governos subnacionais à correspondente transferência de recursos,²⁷ mas não encerra o embate de interesses uma vez que ainda está em processo a descentralização.

O item (b), por outro lado, tem merecido atenção especial dos mentores de política econômica. Na fase anterior, o domínio de parcela substancial da receita tributária, dos gastos correntes e de capital, além do controle das fontes de financiamento de vários programas estaduais, davam à União melhores condições de influenciar o montante dos gastos públicos e o valor do déficit. A política de descentralização fiscal e o fim dos repasses das instituições de crédito oficiais, aliado à privatização das empresas públicas, enfraqueceram a posição da União e colocaram a política de controle do déficit público à reboque das decisões dos governos subnacionais. Isto, aos olhos da burocracia federal, é um fator de risco à estabilização e levou o governo a propor duras medidas contra o eventual descontrole de gastos dos governos subnacionais.

O governo, preso à visão de que deve ter o controle das relações federativas, defende a criação de instrumentos capazes de coibirem os estados e municípios de, usando a autonomia, elevarem os gastos sem observarem o estrito controle do déficit público. Neste sentido, algumas proposições merecem destaque porque apontam em direção a um movimento de reconcentração e devem alimentar os conflitos federativos. O resultado final da aplicação destes dispositivos certamente devem balizar as futuras relações entre as esferas de governo, influenciando a correlação de forças e o grau de autonomia dos governos subnacionais na definição das políticas próprias.

A renegociação da dívida precisa, novamente, ser lembrada como ponto relevante na redefinição do pacto federativo e instrumento de controle do déficit. A reforma patrimonial embutida nos contratos de renegociação procurou estender aos estados a visão dominante no centro do poder sobre o papel do setor público na estratégia de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou eliminar focos de expansão fiscal e de descontrole das contas públicas, retirando dos governadores o domínio de espaços de circulação financeira e de gestão de gastos.

(27) Cf. Art. 12 da Proposta de Emenda à Constituição n. 175-A, de 1995. Segunda proposta do relator de 10 de março de 2000.

A privatização de empresas, bancos estaduais e a proibição de novos contratos de endividamento até que a relação dívida/receita líquida estadual seja de 1 para 1, colocaram os estados presos à lógica dos recursos fiscais na definição da política de gastos. Os estados, limitados em termos financeiros e pressionados pelo ajuste fiscal, perderam capacidade de atuação e são compelidos a buscarem saídas na revisão dos contratos e na distribuição dos recursos tributários,²⁸ fomentando um quadro de instabilidade das relações federativas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos em que foi aprovada, constitui outro instrumento cujo objetivo é garantir o poder federal e restringir a autonomia dos governos subnacionais. Esta questão é delicada, pois se é verdade que não se pode aceitar a falta de compromisso dos dirigentes com a evolução responsável das finanças públicas, é preciso reconhecer que a rigidez excessiva das metas definidas na nova Lei estreita os espaços de autonomia dos estados e municípios em favor da União e abre campo à desobediência consentida das regras. A possibilidade de não respeitar plenamente as regras vigentes introduz à prática de negociações ad hoc onde prevalecem as decisões caso a caso e o arbítrio de quem tem poder de impor sanções.

Finalmente, a proposta de Reforma Tributária em tramitação no Congresso enfrenta resistências e a sua votação vem sendo protelada há longo tempo. O projeto Mussa Demis, embora tenha méritos no trato de alguns entraves tributários, não conta com a simpatia do Ministério da Fazenda e não encontra defensores entusiasmados entre os estados. O governo resiste em alterar a forma atual de cobrança das Contribuições Sociais e não pretende abrir mão do controle de elevada parcela da receita tributária nem da determinação de uma legislação única do imposto sobre circulação de mercadorias. Diante do impasse, não surpreende que a reforma tributária, mesmo aclamada como necessária, se arraste no Congresso.

Os embates na relação vertical, no entanto, não esgotam o caráter conflitivo no âmbito da Federação. O confronto nas relações horizontais ganhou corpo nos anos noventa e o encaminhamento destas questões terá de ser considerado na definição do pacto federativo. A chamada guerra fiscal colocou-se como um dos pontos de destaque no período recente. O fenômeno, embora presente em outros momentos, esteve praticamente esquecido desde meados dos anos 70 até o final dos 80 e ressurgiu com força no início dos 90. A retomada dos investimentos desencadeou a guerra fiscal, refletindo o conflito de interesses entre estados e

(28) Esta questão foi desenvolvida em Lopreato (1997, 2000).

municípios, na tentativa de atraírem novas plantas industriais e ganharem participação na receita tributária. Não se pode, entretanto, atribuir a explicação da guerra fiscal unicamente a este caráter conflitivo. Na verdade, a questão só ganha dimensão quando há um *peculiar acirramento do caráter competitivo das políticas regionais de desenvolvimento* num momento em que *o processo político-institucional de regulação dos conflitos entre interesses políticos e econômicos regionais*²⁹ não consegue mais harmonizar os interesses divergentes. Os entes federados deixam então de cumprir as regras vigentes e burlam os acordos, gerando o descrédito da prática político-institucional responsável por dirimir os conflitos e reduzir os espaços de confronto.

A guerra fiscal, no entanto, é apenas parte da disputa envolvendo os interesses políticos e econômicos regionais. Outras questões precisam ser enfrentadas. A proliferação de novos municípios ampliou a heterogeneidade e constituiu-se em fator de desagregação. Além disso, a política de expansão das transferências constitucionais, embora tenha contribuído para atenuar o conflito regional e o desequilíbrio da repartição da receita tributária entre as esferas de governo, não atentou para o impacto horizontal da distribuição tributária. O valor crescente das transferências, sem a definição de novos critérios de distribuição, agravou os desequilíbrios horizontais já existentes e gerou outras formas de disputa, dificultando a definição de regras que permitam estabelecer certa correspondência entre a capacidade financeira e as responsabilidades de cada ente da Federação.

Por outro lado, o peso das transferências na receita total dos governos subnacionais é um fator de resistência à qualquer modificação das regras de partilha, pois as mudanças dos critérios interferem com estruturas de receitas e despesas já arraigadas e de difícil alteração no curto prazo. Por esta razão, as negociações não avançaram em direção à alterações das regras de partilha ou à criação de instrumentos de equalização de receita e gastos. A experiência recente do FUNDEF, redistribuindo recursos do ensino fundamental no interior de cada unidade da Federação, enfrentou resistências e vários entes da Federação questionam a validade jurídica e os critérios operacionais do programa.

A idéia de criação de instrumentos de equalização de gastos, mesmo sofrendo ataques, encontrou ecos na sociedade e hoje está em tramitação no Congresso uma Proposta de Emenda Constitucional,³⁰ criando um fundo (o FUNDEB) no âmbito de cada estado, formado pela totalidade dos recursos

(29) Cf. Prado (1999: 1-2).

(30) Cf. Proposta de Emenda Constitucional 112/99.

vinculados à educação e voltado ao atendimento da educação básica. Este novo projeto amplia o debate em torno da educação e, embora se diferenciando do FUNDEF, carrega em si alto potencial de conflito pois interfere nos critérios de distribuição de 25% da receita vinculadas à educação. A aprovação deste projeto ainda não está em pauta, entretanto, a sua apresentação, com o apoio de membros de vários partidos políticos, indica a insatisfação com os critérios de repartição das receitas e a preocupação de criar instrumentos capazes de minorar as desigualdades. Este ponto é importante porque o avanço desta preocupação colocará em xeque os critérios de repartição das transferências constitucionais e ganhará força o desafio de se definirem novas idéias, comum em países avançados, de repartição dos recursos tributários inter e intra governamentais obedecendo objetivos de equalização de gastos e de redução da heterogeneidade socioeconômica. O problema está longe de ser trivial e o seu desdobramento dar-se-á de modo lento e conflitivo, uma vez que mexe com interesses consolidados.

Considerações finais

O Brasil vive uma fase de redefinições e alguns passos ora em gestação devem delinear a nova estrutura das relações federativas. O imobilismo que marcou os anos oitenta foi superado e a União conseguiu aproveitar a conjuntura dos anos noventa para promover mudanças de difícil realização nos anos anteriores.

A mudança do quadro macroeconômico e o esgotamento da capacidade dos estados de conviverem com a crise financeira deram força à União e permitiram a imposição de duras regras de atuação aos governos estaduais. A descentralização fiscal, aliada à renegociação da dívida estadual, à reforma patrimonial do setor público e à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, criaram novas bases para se pensar os rumos do federalismo no Brasil e a autonomia estadual, mas estão longe de dar os contornos definitivos de uma estrutura federativa capaz de atender as várias demandas dos interesses envolvidos.

Esta moldura – em construção – das relações federativas ampliou os conflitos vertical e horizontal e colocou a Federação brasileira diante de impasses. A ocorrência de mudanças significativas, simultaneamente à generalização dos conflitos, geraram incertezas quanto às relações de poder entre as esferas de governo. De um lado, a esfera central, receosa de perder o controle da situação fiscal, defende medidas de centralização e questiona a autonomia dos governos

subnacionais. Por outro lado, a descentralização não conseguiu definir uma estrutura de relações federativas em condições de atender a elevada heterogeneidade socioeconômica e permitir o resgate social de parcela elevada da população.

A incapacidade de responder a estas questões contribuiu para alimentar os conflitos e turvar o horizonte. O desafio que ora se coloca é como avançar em meio ao conflito e gerar uma estrutura de relações federativas capaz de atender a interesses diversificados e muitas vezes contraditórios. O desenho deste quadro continua em aberto, sendo preciso superar os impasses e definir regras de coordenação federativa que satisfaçam os interesses das esferas de governo e caminhe no sentido de maior equalização de gastos e redução da heterogeneidade socioeconômica.

Bibliografia

- ABRUCIO, F. L., COSTA, V. M. F. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. [s.l.]: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisas, n. 12).
- AFONSO, J. R. R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (Org.). *A Federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995.
- _____. *Descentralização fiscal: revendo idéias*. Disponível na Internet: <<http://federativo.bndes.governos.br>>.
- _____ et al. *Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil*. Disponível na Internet: <<http://federativo.bndes.governos.br>>.
- AFFONSO, R. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (Org.). *A Federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995.
- _____. *Os estados e a descentralização no Brasil*. Santiago do Chile: Cepal/Nações Unidas, 1997. (Série Política Fiscal, n. 93).
- _____. A Federação na encruzilhada. *Rumos – Os caminhos do Brasil em debate*. Ano 1, n. 2, mar./abr. 1999. (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil).
- COUTO E SILVA, M. M. y A. *O processo de endividamento dos estados: problemas e limites à descentralização e à autonomia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998. (Dissertação, Mestrado).
- DAIN, S. *Reforma tributária e da previdência: muito mais do mesmo*. [s.l.: s.n.], 1999. (Mimeogr.).

- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DUTRA, Olívio. Pacto federativo: vitórias e ameaças. *Folha de São Paulo: Tendências e Debates*, 13 abr. 2000, cad. 1, p. 3.
- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (Org.). *A Federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995.
- LOPREATO, F. L. C. *Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)*. Campinas: UNICAMP. IE, 1992. (Tese, Doutorado).
- _____. Um novo caminho do federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 9, dez. 1997.
- _____. *O endividamento dos governos estaduais nos anos 90*. Campinas: UNICAMP. IE, mar. 2000. (Texto para Discussão, n. 94).
- PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, dez. 1999.
- RESENDE, F. *Globalização, regionalismo e Federação: novos desafios para a Federação brasileira*. Disponível na Internet: <<http://federativo.bndes.governos.br>>.
- _____. *Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios*. Disponível na Internet: <<http://federativo.bndes.governos.br>>.
- SERRA, J., AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 12, dez. 1999.