

# **Notas Sobre a Questão Fiscal no Brasil: o embate fiscal entre a União e os governos subnacionais nas décadas de 1980 e 1990 e a instabilidade da manutenção do pacto nacional**

Denílson da Silva Araújo  
Professor Assistente IV do Departamento de Economia – UFRN  
Doutorando em Economia Aplicada – IE/UNICAMP

## **1. Introdução**

Com o término dos empréstimos internacionais, no final da década de 1970 e início da década de 1980, buscou-se sustentar a ordem federativa brasileira via descentralização fiscal. Este arranjo político forçado pelas e para as elites brasileiras, com o intuito de sustentar o pacto federativo, foi um dos motivos que potencializou o poder de endividamento dos governos subnacionais.

Ademais, os hiatos financeiros externos que foram constantes na década de 80 aprofundaram ainda mais a necessidade de socorro aos governos subnacionais. Assim, o embate entre estados e União fora paulatinamente ampliado para o embate entre as esferas subnacionais, ocorrendo um processo de horizontalização dos conflitos que durante significativo período eram apenas verticalizados. Este fenômeno foi demasiadamente aprofundado nos anos 90.

Como resultado do embate de forças entre as diferentes esferas de poder institucional, ocorreu um processo de descentralização fiscal da União que teve como contrapartida a concentração nas mãos dos governadores e oligarquias regionais, de sem-número de instrumentos econômicos e financeiros capazes de criar um nível de autonomia política e econômico-financeira que teve como resultado final um forte endividamento dos governos subnacionais e um relativo enfraquecimento político da União. Assim se sustentou o então “pacto” federativo brasileiro na década de 80.

Nos anos de 1990, com a abertura da economia e das demais práticas contidas no “receituário” neoliberal, é flagrante a continuidade da crise que se estabeleceu na década anterior. Todavia, ao contrário da década de 1980, a incapacidade de refazer os antigos esquemas de financiamento público ou de criar novos foi recrudescida não pelo aprofundamento dos gastos dos governos subnacionais, mas pela forte intervenção da União através do dismantelamento dos esquemas e instrumentos de financiamento público, praticados desde o final da década de 1970.

Desta forma, é mister acrescentar que nos anos 90 fora abalada a antiga ordem política interna, sobretudo a que balizava os relacionamentos verticais entre as esferas de governos

subnacionais com a União, fortalecendo esta última. Este é o fio condutor da reflexão feita nas páginas que seguem abaixo.

## **2. Década de 1980: consolidação e crise de um regime fiscal economicamente vulnerável e politicamente sustentado**

A maior característica da estrutura federativa brasileira são as históricas diferenças<sup>1</sup> interpessoal e regional da mesma. Essas diferenças (sobretudo as econômicas e financeiro-fiscais) são, e sempre foram, uma das maiores barreiras para a coordenação federativa no Brasil.

De acordo com Affonso (1997, p. 21) esse mosaico de situações nacionais se “expressa na ambigüidade do recorte institucional de cada nível de governo”. Pode-se mesmo afirmar que esse “mosaico de situações” concretas evidencia a complexidade da questão federativa brasileira que, para Affonso (1997), é muitas vezes diluída no termo “Estado”, tornando o problema ainda mais grave uma vez que o mesmo pode significar “realidades com escassíssimo conteúdo comum”.

No Brasil, dependendo das forças políticas no poder do governo central e do quadro econômico e político internacional (que tem grande influência nas determinações internas ao subsistema capitalista nacional), por vezes buscou-se solucionar o problema das grandes diferenças regionais pelo caminho da centralização e por vezes pelo da descentralização<sup>2</sup> do poder econômico (fiscal) e político.

No período da ditadura militar a centralização fiscal foi responsável pelo fortalecimento do poder da União *vis a vis* os governos subnacionais. O governo federal tinha o controle dos fluxos financeiros bem como dos rumos da reforma tributária. Esse poder do governo central foi ratificado pela concentração, na esfera da União, da poupança compulsória (PIS, PASEP, FAS e FGTS), do controle sobre a dívida pública e do acesso aos abundantes recursos externos. Com o controle desses instrumentos, governo central teve sua capacidade de gasto ampliada bem como pôde direcionar ao setor privado e as demais esferas de governos uma bateria de créditos específicos. Por outro lado, a concentração da arrecadação tributária no governo central e conseqüentemente seu maior poder fiscal em relação aos demais governos subnacionais, possibilitou o mesmo transferir receitas via FPM e FPE amenizando, assim, a angústia dos governadores. (LOPREATO, 1997)

Foi nesse ambiente de profunda concentração dos instrumentos fiscais e tributários que a União levou adiante a acumulação nacional através da administração rigorosa que, ora permitia concessões

---

<sup>1</sup> Tais diferenças são: econômicas, políticas, extensão territorial, social, demográfica, etc.

<sup>2</sup> Um histórico sobre a evolução do federalismo no Brasil pode ser encontrado em Affonso (1997).

(com liberações pontuais de recursos), ora encurtava o crédito com o argumento de que em primeiro lugar estava a defesa da macroeconomia nacional.

De acordo com Lopreato (1997) o total dos gastos estaduais passou a ser definido pelo montante dos recursos fiscais transferidos pela União e pelos elos de relações financeiras que os diferentes estados mantinham com o governo central. Essa foi uma forma específica de se expressar o arranjo federalista brasileiro no período ditatorial. Ou seja, concentração tributária e fiscal na União e articulações financeiras dos governos subnacionais com as empresas federais, com suas próprias empresas e bancos, com os órgãos e agências financeiras federais, etc. Os bancos estaduais foram mobilizados para alavancar recursos financeiros com os quais os estados puderam ampliar seus gastos num ambiente de rígida estrutura tributária.

Desta forma, pode-se afirmar que o quadro federativo exposto acima foi sustentado, em boa medida, pela entrada de recursos líquidos que abundavam o mercado internacional por volta dos anos 70<sup>3</sup>. Quando esse fluxo foi interrompido e os credores internacionais pressionaram para que fosse revertido com sentido periferia-centro, os estados passaram por profunda instabilidade financeira. Por isso, faz-se necessário interpretar àquela realidade como segue na passagem abaixo:

“A crise da dívida externa alterou a realidade anterior e tornou mais precárias as condições de coordenação federativa. O Virtual esgotamento do financiamento externo e o controle do crédito interno dificultaram a reprodução das relações intergovernamentais e comprometeram as contas públicas, elevando a instabilidade financeira dos estados”. (LOPREATO, 1997, p. 97)

Adverte-se que no período não faltou dinheiro no mercado financeiro internacional. Dado a crise da Polônia (no início dos anos 80 a Polônia havia entrado num dramático estágio de inadimplência), os credores internacionais ficaram receosos de abrir um processo de moratórias no Terceiro Mundo. Por este motivo, novos empréstimos só foram liberados com o aval do FMI após demonstração de uma minuciosa Carta de Intenções ao mesmo remetida pelo país tomador. (BAER, 1995)

Já em pleno transcurso da década de 80, ora a União imprimia sobre os estados e municípios fortes regulações sobre seus processos de endividamento, ora os estados, resistiam e asseguravam as frentes de gastos e o apoio financeiro federal. Os estados transferiam<sup>4</sup> para a União “a responsabilidade de cobrir os desequilíbrios de suas contas, através da assunção de dívidas da

---

<sup>3</sup> Durante a década de 70 o país foi importador líquido de capital. Na década de 80 o processo se inverte, e passa a exportador líquido de capital, sobretudo a partir da crise da dívida externa. Com o Plano Collor em diante, volta a situação de importador líquido de capital.

<sup>4</sup> No arranjo de poder que a União sustentou – durante os anos de ditadura – foi muito mais uma assunção deliberada de algumas responsabilidades estaduais do que uma transferência de responsabilidade destes últimos para a União.

administração direta, das empresas e do socorro financeiro aos bancos estaduais”. (LOPREATO, 1997, p. 98)

As condições macroeconômicas internas – juros altos, planos de estabilização, diminuição dos investimentos produtivos, inflação, etc. –, impostas em grande parte pelo FMI, contribuíram ainda mais para deteriorar as finanças estaduais.

Assim, com base em interpretações conservadoras e muitas vezes cientificamente deficitárias sobre as realidades de países como o Brasil, algumas instituições internacionais – inclusive a “nova” CEPAL – passaram a defender a descentralização como meio de se atingir a eficiência do setor público.

Com a descentralizando desejava-se atingir “a possibilidade de superar o atraso econômico na América Latina e – *especificamente no Brasil*<sup>5</sup> – vincular o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social dependeria, em grande parte, da descentralização do aparelho de Estado” (AFFONSO, 2000, p.129).

A descentralização fiscal, na perspectiva colocada acima, deveria fortalecer a federação. Todavia, nem sempre é esse o resultado de tal fenômeno. No Brasil intensificou o embate entre os estados com o intuito de atrair para o interior de seus territórios unidades produtivas mesmo que para isso tivessem que abdicar do direito constitucional de recolhimento de impostos, fenômeno vulgarmente conhecido como “guerra fiscal”, que de certa forma tem agravado ainda mais a frágil e conflituosa soldagem federativa brasileira. Embora haja várias interseções entre federalização e descentralização, adverte-se para o fato de que são conceitos e processos diferentes. Por isso,

“(…) é possível estabelecer uma nítida distinção entre os conceitos de federalização e descentralização. A federalização caracterizar-se-ia pela difusão dos poderes em vários centros, cuja autoridade resultaria não de uma delegação feita pelo poder central, e sim daquela conferida pelo sufrágio universal (...) A distinção básica repousa no fato de o federalismo contemplar a coexistência de autonomias dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade em uma nação” (AFFONSO, 2000, p. 130).

A descentralização fiscal no Brasil foi colocada em prática no final dos anos de 1970 e se consolidou nos anos de 1980, mais precisamente a partir da Constituição de 1988. O início desse processo tem origem no esgotamento do antigo padrão de financiamento dos governos subnacionais – principalmente os estaduais – num contexto de crise (nacional) de financiamento devido à estratégia da política econômica do governo federal de obtenção de superávites comerciais e de

combate ao déficit público em um período de hiatos creditícios externos<sup>6</sup>, como colocado nos parágrafos acima. Vale deixar claro, desde já, que embora a descentralização fiscal tenha ocorrido nesse contexto não se deu exclusivamente pelo mesmo. Outros condicionantes também foram determinantes para a descentralização fiscal, sobretudo o condicionante político: nacional, regional ou mesmo local.

Neste caso específico, embora a descentralização tenha ocorrido antes mesmo da crise fiscal<sup>7</sup> brasileira mostrar os seus perversos tentáculos, a mesma toma força num momento de grandes transformações políticas (o Brasil passava por um processo de redemocratização com o fortalecimento paulatino de instituições como a Igreja, os Sindicatos de Trabalhadores de várias categorias, as Universidades, as Ongs, etc.), econômica (uma forte crise econômica, primeiro devido à interrupção dos fluxos externos de capitais para “financiamento” do ciclo econômico e, segundo, relacionado ao pagamento das amortizações e juros da dívida externa, crescimento simultâneo da dívida interna, queda dos investimentos, inflação, etc.) e social (com perdas parciais de prestações de serviços públicos que atingiram diretamente as classes trabalhadora e média, mas com o Estado garantido, na medida do possível, a universalização dos mesmos).

Como desde o período do regime militar os estados e municípios encontravam-se cerceados da autonomia de manejarem suas políticas tributárias e fiscais – o que aprofundou sobremaneira a dependência dos mesmos aos repasses e “autorizações” tributárias/fiscais do governo federal –, o quadro de crise que se instalou no país a partir do final de 1970 até meado de 1980 tornou dramática a situação de financiamento dos gastos dos mesmos. Ou seja, as transferências federais foram a tábua de salvação das finanças estaduais e municipais, mas ao mesmo tempo funcionavam como um instrumento de intervenção do governo federal nos subnacionais. Pode-se afirmar que ocorreu uma politização das transferências, uma espécie de cooptação política dos estados e municípios. Com relação a essa idéia há várias passagens em Lopreato (1993, p. 5 e 13) que nos leva a ter esse tipo de interpretação. Segue abaixo duas delas:

“A instituição do mecanismo de transferência baseado no Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), voltado para atender financeiramente as unidades de menor nível de renda, permitiu a elas gozar de amplo afluxo de recursos manipuláveis livremente, *desde que* respeitassem a *obrigatoriedade de aplicar 50% em despesas de capital*. O Fundo de Participação surgiu como

---

<sup>5</sup> Grifo nosso.

<sup>6</sup> Sobre os hiatos dos empréstimos internacionais ver com exclusividade Cruz (1999).

<sup>7</sup> “No Brasil, a descentralização iniciou-se muito antes da crise fiscal ter-se manifestado com toda a intensidade e ocupar o centro da pauta da política econômica.” (AFFONSO, 2000, p. 133)

*mecanismo para satisfazer o interesse das oligarquias regionais dos estados mais atrasados, garantindo o apoio dessas unidades às diretrizes emanadas do poder central”<sup>8</sup>;*

“Assim, a dependência de recursos com origem em órgãos oficiais ou em operações de créditos controladas e aprovadas em instâncias federais abriu espaços para intervenções na programação de gastos estaduais e para a sua subordinação à decisões emanadas do poder central. A centralização tributária e o controle dos fluxos financeiros garantiram à União formas concretas de transferir ao plano econômico a lógica da concentração do poder já plenamente delineada ao nível político”.

Desde o AI-5, com o aumento da centralização de todos os instrumentos fiscais e tributários sob poder da União, os governos subnacionais tiveram substancialmente reduzidas as prerrogativas de atuação na área tributária e fiscal. Essa situação perdurou até a década de 80 – anteriormente à Constituição de 1988 – caracterizada pelo acirramento do conflito entre governos estaduais e municipais com o governo federal em torno da definição de parâmetros de acesso aos novos empréstimos, da rolagem da dívida, da repartição da receita tributária e pela liberdade reivindicada pelos estados para adotarem uma política tributária própria.

Para escapar da forte centralização fiscal e tributária do governo federal, no período que transcorre do meado de 1970 a meado de 1980, os estados e municípios se refugiaram, enquanto puderam, em três fontes de financiamento: Seus Tesouros (também o federal) cujo fôlego creditício tinha limites também circunscritos a debilidade de suas fontes próprias de financiamento, etc.; financiamentos diversos, através da articulação (negociações) com o governo federal; empréstimos externos.

Ao passo que os recursos externos vão se escasseando e mediante as próprias imposições das autoridades monetárias nacionais, de restringir o crédito interno proveniente do sistema bancário nacional, os estados (e municípios) foram compelidos a se ajustar à macroeconomia praticada pela União e como esta, cortar gastos e literalmente se arrastar pelo ciclo econômico “ajustando-se” à falência das condições de financiamento.

De acordo com Lopreato (1993, p. 36) essa fase do caos no sistema de financiamento foi ligeiramente superada entre 1985/1986, devido a um novo surto de financiamentos provenientes da liberalização dos gastos federais, da queda da inflação e dos baixos custos financeiros (em 1986). Pode-se acrescentar a essas fontes os bancos estaduais como importante instrumento de financiamento, pois responderam “diretamente pela demanda de operações de crédito e pela

---

<sup>8</sup> Grifos nossos.

cobertura das responsabilidades de encargos do setor público estadual”. Esses fatores contribuíram positivamente para a recuperação, embora por um curto período, das finanças estaduais.

A crise econômica que acometeu a economia brasileira na década de 1980 exigiu do governo federal soluções urgentes para sustentação do pacto federativo existente, mais seria um erro sustentar o argumento de que a saída encontrada pelo governo federal tenha sido a descentralização. Em boa medida o governo federal evitou e nunca coordenou a descentralização, mas não resistiu às pressões dos estados e municípios. Por isso, é importante a tese que defende a inexistência de um plano nacional de descentralização e que tal processo na sociedade brasileira é “inconcluso e extremamente conflitivo”<sup>9</sup>.

Afonso (1996, p. 33) afirma que a descentralização teve como motivação unicamente interesses políticos, pois de acordo com o autor o processo não teve nenhum estímulo com base em fator econômico ou técnico e que não “partiu de qualquer planejamento, muito menos persegue uma estratégia deliberada, com políticas bem definidas, buscando maior eficiência nas ações governamentais”.

O agravamento da crise dos anos 80 acabou comprometendo seriamente a capacidade de financiamento do ciclo econômico pelo governo federal. Soma-se a esse fator a perda de receita e o aumento das vinculações federais que, no conjunto, fragilizaram a União e sua já débil capacidade de articulação do pacto federativo. Os fortes instrumentos de intervenção federal – empresas e bancos estatais, por exemplo, e em alguns momentos o “artifício” da renúncia fiscal – no ciclo econômico em geral e em regiões mais pobres em particular, foram direcionados para solucionar por um lado, o problema da dívida externa e, por outro, a soldagem do “pacto” federativo.

Os estados e municípios que já possuíam seus instrumentos de intervenção econômico-financeiros (empresas, bancos, autarquias, etc.) os utilizaram como principal fonte de financiamento, sobretudo, a exemplo da União, expandiram suas capacidades de endividamento (interno e externo) com conseqüências que explodiram na década de 1990 desencadeando a intervenção federal em todos os bancos estaduais, como exposto abaixo.

Com a descentralização fiscal foram transferidas competências para os governos subnacionais bem como maior participação percentual dos mesmos no Fundo de Participação dos Estados e Municípios<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Isso é o que defende Affonso (1997).

<sup>10</sup> Ocorre, ainda nos dias de hoje, uma grande confusão entre a descentralização fiscal e a ampliação da democracia. Essa relação foi apenas histórica, pois não há fatos axiomáticos para crermos que a descentralização ocorre com ampliação da democracia ou que a centralização a restrinja. A ampliação dos direitos – e deveres – democráticos pode ocorrer com

Assim, é fato que a descentralização não foi um produto específico da Constituição Federal de 1988. Esta última ampliou e consolidou um processo ocorrido no final dos anos de 1970, de “esvaziamento financeiro do Governo Central e de rápido crescimento da participação no setor público e na economia dos estados e, notadamente, dos municípios”. O maior problema da descentralização daquele período (um verdadeiro dilema) foi compatibilizar uma política macroeconômica – imposta pelo FMI – de restrições econômico-financeiras com descentralização fiscal, uma vez que esta última pressupõe uma expansão dos gastos com financiamento. (AFONSO, 1996)

Resultou desse processo que tanto os estados quanto os municípios – esses últimos mais que os primeiros – tiveram suas participações fiscais ampliadas a partir de 1988 não por esforços próprios, isto é, provenientes de um crescimento endógeno de suas economias e de um maior esforço de arrecadação, mas devido às transferências do governo federal. De fato, os municípios ampliaram a participação na receita disponível de 9% para 15% entre 1980 e 1993, enquanto a evolução de suas receitas próprias, para o mesmo período, se deslocou de 3% para 5%. Os estados, para o mesmo período, tiveram sua participação na receita disponível ampliada de 22% para 27% enquanto, suas receitas próprias variaram de 22% para 29%. A União experimentou uma queda significativa na participação da receita disponível, entre 1980 e 1993, de 69% para 58%, quando sua receita própria caiu de 75% para 66% (AFFONSO, 1997). Esses números fortalecem a conclusão de que a maior participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais do período deriva exatamente das transferências federais.

A descentralização fiscal não ocorreu apenas em favor dos municípios. Alguns estudos mostram que ocorreu uma descentralização fiscal inter-regional que acabou por “favorecer” as regiões e os estados mais pobres da federação<sup>11</sup>. Essas transferências ocasionaram, de imediato, uma maior participação dos estados e municípios nos gastos sociais, sobretudo com educação<sup>12</sup> de primeiro e segundo grau e saúde. No que tange aos gastos nessas duas áreas, no período de 1989 a 1991, os estados e municípios tiveram participação nos gastos com educação de 69% e com saúde de 44%. No ano de 1995 os governos subnacionais responderam por 76% dos gastos com educação e cultura e com 55% com saúde e saneamento. (AFFONSO, 2000)

---

centralização e com descentralização. A democracia depende, no capitalismo, muito mais dos resultados da relação conflituosa entre capital e trabalho.

<sup>11</sup> “Entre 1988 e 1994, a receita tributária disponível dos estados e municípios da região Norte cresceu 42%; a do Nordeste cresceu 13%, enquanto a de São Paulo, por exemplo, decresceu 2% a.a.” (AFFONSO, 1997, p. 28)

<sup>12</sup> Ver em Affonso (1997) um estudo pormenorizado sobre os gastos municipais, estaduais e da União com educação. Ainda sobre os gastos dos três níveis de governo ver Afonso (1994).

Afonso (1994, p. 355) expõe em seu *paper* uma boa amostra de dados que comprovam que na década de 1980 e 1990 tanto os recursos quanto os gastos estaduais e municipais cresceram demasiadamente “tanto em valores absolutos como em proporção do PIB e em comparação ao orçamento consolidado de todos os governos brasileiros”.

Da mesma forma que Affonso (1997), Afonso (1994) também sustenta o argumento de que recentemente a expansão da repartição das receitas tributárias tem ocorrido em benefício dos estados e municípios. Para este último autor, o maior poder de arrecadação tributária direta (ICMS), angariado pelos governos subnacionais desde a Constituição de 1988, os têm colocado em patamares de arrecadação semelhante aos de países desenvolvidos como Canadá, Estados Unidos, Alemanha e Austrália. Os governos subnacionais ampliaram suas arrecadações “à frente dos recolhimentos do Governo Central: entre 1988 e 1991, os tributos estaduais aumentaram mais de 40% e os municipais duplicaram, enquanto os federais se mantiveram estáveis” (1994, p. 361).

A descentralização fiscal foi – e de certa forma ainda é – um instrumento importante para os executivos estaduais e municipais. As transferências aos governos subnacionais nem sempre eram condicionadas ou normatizadas pela União, fato este que permitia maior maleabilidade no que tange as despesas dos governos subnacionais<sup>13</sup>. Este tem sido um grande problema para uma federação onde as desigualdades econômicas, sociais e regionais são demasiadamente acentuadas exigindo uma maior responsabilidade no que tange a quantidade e, sobretudo, a qualidade do gasto público.

Ademais, é mister chamar a atenção para o fato de que no Brasil o processo de descentralização tem como característica principal e negativa, a descoordenação. Ainda não foi assumida como um amplo programa de governo em prol da federação (AFFONSO, 1997). Por este motivo, Afonso (1994, p. 365) reiteradas vezes explicitou em sua pesquisa que “a ausência de um plano de descentralização implica também não se montar qualquer programa sistemático e duradouro de prestação de assistência técnica pelo Governo Central aos governos subnacionais” o que dificulta ainda mais a busca da mínima coordenação entre as políticas elaboradas pelas três esferas de poder.

Antes, com o regime militar e com a submissão fiscal dos governos subnacionais à centralização federal, foi abandonada a coordenação de uma política fiscal que levasse em conta a diversidade da sociedade e da economia brasileira, que poderia ter fortalecido o federalismo nacional. O definhamento do “projeto” nacional dá-se não pelo fato da estrutura fiscal e tributária ter sido centralizada, mas muito mais pela instauração histórica de um regime de força, de repressão política,

de estado de sítio, de práticas cotidianas de escusas negociadas entre lideranças administrativas e destas com o capital que impetraram no país um modelo político econômico decalcado – para a tranqüilidade das elites nacionais – de sociedade capitalista.

Concluída na década de 1980, mas em processo desde o fim dos 70, a descentralização fiscal, confundida como um produto da democracia, tão pouco foi capaz de colocar na ordem do dia a tarefa de aglutinar os principais interesses da nação. Para que isso fosse possível, o governo federal teria que retomar a condução do processo de planejamento nacional, fazendo com que as políticas tarifárias e fiscais das diversas unidades federadas fossem complementar – caminhassem lado a lado – à política fiscal e tarifária praticada pela União. Neste sentido vale colocar a crítica de Afonso (1994, p. 369) ao processo de descentralização ocorrido no Brasil:

“A conclusão da avaliação é no sentido de que o processo de descentralização no Brasil não obedece a uma lógica nacional, nem racional. A começar, porque não resulta de um plano ou de um programa de governo claro, consistente e minimamente negociado entre as partes envolvidas. O processo é circunstancial e toma por base a desconcentração de poderes e receitas promovidas pela reforma tributária de 1988. Dessa forma, não se podia esperar coerência do processo de descentralização fiscal com os outros programas de reforma do Estado, pois tal coerência sequer é perseguida pelo Governo Central.”

Findada a década de 1980, a economia brasileira, a exemplo de várias outras economias do mundo (desenvolvido e em desenvolvimento), passou por diversas transformações que colocaram os urgentes problemas nacionais em segundo plano. Desta forma, afastou-se ainda mais da agenda nacional, ou seja, da busca por respostas para os estruturais problemas de nossa sociedade, tais como: desequilíbrios regionais; disparidades de renda entre as classes sociais; desemprego; criminalidade, etc.

### **3. Década de 1990: novas exigências internacionais, a federalização das dívidas estaduais e o paradoxo fiscal no Brasil**

A década de noventa inaugurou um novo tipo de inserção da economia brasileira na economia internacional. Tratava-se de preparar o país para atender as exigências da nova agenda econômica internacional.

---

<sup>13</sup> Este ponto não é um consenso entre os estudiosos da questão. Para muitos a União oscilava entre a prática de fortes condicionalidades e de permissividades dos repasses de recursos aos governos subnacionais. Isso é o que sugere, por exemplo, a interpretação de Lopreato (1997 e 2000).

Todo aparato institucional que fora montado nas décadas anteriores em prol do desenvolvimento econômico nacional, foi colocado em xeque pelos novos arranjos político-econômicos que defendiam, sobretudo, a mínima participação do Estado na economia, abertura econômica, desregulamentação dos mercados, prática de câmbio fixo, altas taxas de juros internas, etc.

Não resta dúvida de que todas essas mudanças na condução da política econômica provocariam profundas modificações nas relações de poder que estavam postas desde o período conhecido como o “Milagre Econômico” brasileiro. A partir dessas mudanças, a antiga configuração de poder existente entre os governos subnacionais e a União passaram por profundas e radicais transformações motivadas mais pelas pressões internacionais do que pela formulação de uma agenda nacional que tivesse como prioridade a solução dos históricos e estruturais problemas de nossa federação como, por exemplo, as diferenças econômicas e sociais interpessoais e regionais. Parte desses fenômenos foi recrudescida com o neoliberalismo brasileiro.

A própria agenda internacional para com a América Latina em geral, e o Brasil em particular, havia mudado. Os programas de ajustes voltados à geração de superávites para o pagamento da dívida externa já não são mais uma prioridade imposta pela comunidade internacional ao Brasil. Em seu lugar é defendido a total e irrestrita abertura da economia nacional. O país que não cumprir essas exigências é interpretado pela comunidade internacional como uma área de risco, inóspita a hospedagem do capital estrangeiro e incapaz de manter um programa sólido de estabilização econômica.

Ademais, diferentemente de antes, ter-se-ia que buscar maior coerência entre as diferentes esferas de governo. Por esse motivo, as determinações econômicas dos estados e dos municípios deveriam estar afinadas e convergindo de forma complementar às determinações macroeconômicas orientadas pelo governo central. Para tanto, muitas medidas econômicas cumpridas pelo governo central – como, por exemplo, privatizações, redução do déficit público, controle dos gastos, etc. –, foram ao mesmo tempo impostas e cumpridas por significativa parte dos governos estaduais e dos grandes municípios.

Internamente, os governos subnacionais haviam atingido um alto índice de endividamento permitido pela força política dos governadores na “quebra de braço” com o governo federal que, para assegurar o mínimo de ordem no pacto federativo vigente àquele período (anos 80) teve que ser maleável permitindo e as vezes criando as condições para que os estados assegurassem o aumento

de seus gastos a cada novo exercício. A passagem abaixo reforça a ocorrência dos fatos no referido período:

“A alternativa anterior de combater o déficit público, através do corte de gastos, sem alterar a estrutura e as relações financeiras do setor público, revelou claros limites e esbarrou sempre na resistência política dos governadores. Ao se aprofundarem os cortes dos gastos, cresciam as pressões e a União via-se compelida a relaxar as regras financeiras em nome do jogo político, reabrindo as oportunidades de gastos e permitindo a rearticulação dos interesses nos termos tradicionais”. (LOPREATO, 1997, p. 103)

Contudo, a União não pôde abandonar por completo o antigo pacto de poder, pois internamente teria que viabilizar sua agenda de governo com os interesses regionais e internacionais. A dívida dos governos subnacionais que durante mais de uma década foi motivo de grandes conflitos entre a União e os mesmos, nos anos 90 passou a ser um dos primeiros elementos que “aproximou” os governos subnacionais aos anseios neoliberais da União e da comunidade internacional uma vez que a implantação do projeto neoliberal nos estados e municípios passaria pela discussão, entre União e governos subnacionais, sobre a resolução das dívidas dos estados e municípios.

A União passou a exigir que os estados definissem um programa de reforma onde fossem contemplados os seguintes pontos: privatizações das empresas e dos bancos estaduais, maior controle de seus gastos para conter seus déficits públicos, etc. Para alcançar seu objetivo, a União agilizou a criação de novas leis, como a do “Colarinho Branco”, proibindo qualquer iniciativa de financiamento das entidades estaduais por suas instituições financeiras ou pelas instituições financeiras da União sem o parecer final das autoridades monetárias. A União também criou o Programa da Ação Imediata que, junto com a Lei de “Colarinho Branco”, impôs obstáculos à anarquia creditícia criada na própria circunscrição de cada estado.

Por este caminho, paulatinamente o projeto neoliberal passou a fazer parte dos exercícios de governos dos estados e municípios e a privatização do patrimônio dos mesmos foi uma das exigências da União em troca de uma solução para suas dívidas.

Desta vez, eram os governadores que se fragilizavam a cada mês, sobretudo a partir do Plano Real. As altas taxas de juros praticadas pelo Banco Central como um dos principais pilares de atração de capital estrangeiro oneravam demasiadamente as finanças estaduais. A guerra fiscal entre os estados não foi capaz de por si só reabilitar as finanças estaduais, mesmo porque com uma alta taxa de juros os investimentos produtivos encolheram e o capital buscou abrigo nos rentáveis

mercados financeiros, em haveres de todas as espécies e na especulação com as diferentes taxas de câmbio praticadas na América Latina e no mundo (CHESNAIS, 1996).

Diante desse quadro, as privatizações foram adotadas em cadeia pelos estados e o projeto neoliberal foi enfim, nacionalizado. Os estados perdiam com as altas taxas de juros e com a queda da inflação que, de acordo com Lopreato (1997, p. 104) “contribuíram para o desajuste financeiro dos estados, com o crescimento das dívidas mobiliárias, das ARO, dos encargos dos acordos da rolagem das dívidas e com a deterioração da situação dos gastos correntes e dos agentes financeiros estaduais.”

Além dos condicionantes do endividamento acima expostos, alguns analistas do tema acrescentam que se deve considerar, na observação do endividamento dos estados, o resultado primário das contas públicas. Tal análise deve estar atenta para o fato de que os dados para a apuração do resultado primário trazem alguns problemas metodológicos. Almeida (1997) ressalva que os resultados primários acima e a abaixo da linha não batem. Assim, de acordo com essa autora, pela metodologia da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) os resultados primários foram superavitários até o ano de 1994. Mas, pelos balanços, os resultados encontrados eram deficitários para o conjunto da década de 90. Neste caso, a inflação – “no regime de contabilização” – fora mais uma vez a grande responsável pela distorção<sup>14</sup>.

Como os demais analistas que estudaram a questão em tela, Almeida (1997) concorda que os desequilíbrios das contas primárias estaduais datam de antes do Plano Real. Neste caso, os responsáveis pela política de gastos dos estados utilizavam o subterfúgio do atraso de pagamentos, como de fornecedores, por exemplo, que funcionava como um mecanismo de financiamento do déficit primário sem que incorresse em qualquer variação da dívida líquida do setor público. Ou seja, o atraso de pagamentos não apenas permitia o financiamento do setor público como também permitia a apropriação de rendas. Esse subterfúgio não pôde ser praticado no período de estabilização econômica do Plano Real, pois se o fosse o déficit primário refletiria de imediato na dívida estadual. Este quadro contribuiu ainda mais para a deterioração do déficit público estadual. (ALMEIDA, 1997)

Embora o endividamento seja uma constante em todos os estados e as dívidas tenham atingido patamares elevados nos anos 90 – alcançando 13,5% do PIB –, a tipologia das dívidas e a forma pela qual as mesmas foram negociadas com a União explicam o maior ou menor

---

<sup>14</sup> Ver essa análise detalhada em Almeida (1997) especificamente o capítulo 2.

endividamento dos estados<sup>15</sup>. De toda forma, a política macroeconômica praticada pela União, sobretudo a monetária (juros altos), fez com que as dívidas de todos os estados fossem ampliadas indistintamente.

Apesar da resistência inicial dos estados, o Programa de Ajuda aos Estados, do governo federal, criado em 1995, começou a ser colocado em prática no primeiro semestre de 1996. Em abril do mesmo ano a maioria dos estados da federação já havia assinado o acordo de ajuste patrimonial. Neste, os estados se comprometeriam em: privatizar; diminuir todos os tipos de gastos, inclusive com a folha de pagamento dos servidores; permitir maiores concessões de serviços; etc. Para que essas medidas fossem executadas as Constituições estaduais tiveram que ser submetidas a várias alterações<sup>16</sup>.

De acordo com as condições impostas para renegociação das dívidas, os estados teriam que fazer um incrível exercício administrativo capaz de dar-lhes saldos primários operacionais superiores aos valores que já estavam contratualmente comprometidos com o pagamento dos juros e amortizações de parte das dívidas, já que a outra parte foi assumida pelo governo federal<sup>17</sup>. Esse esforço fiscal só poderia ser minimizado via crescimento da receita ou por novas fontes de financiamentos, já que a União não tinha a intenção de flexibilizar as condições dos acordos de renegociações de dívidas.

Apenas de passagem, cabe lembrar que a “guerra fiscal” entre os governos subnacionais, buscando atrair investimentos produtivos para o interior de suas economias, não tem resultado em um eficaz mecanismo de alívio a atual situação fiscal que os mesmos se encontram. Para atrair investimentos os estados chegam mesmo a leiloar seus espaços econômicos, se abstendo inclusive do direito Constitucional de arrecadarem impostos (ICMS, por exemplo) além de outras benesses concedidas ao capital bem como a “Lei Kandir”<sup>18</sup> que torna ainda mais difícil a situação fiscal de muitos governos subnacionais. À título de fundamentação vale não deixar escapar a opinião de Vainer (2006, p. 07) sobre os resultados concretos da “guerra fiscal”:

---

<sup>15</sup> Lopreato (2000) discuti as dívidas estaduais por categoria e as variáveis responsáveis por sua expansão. De acordo com esse autor a dívida mobiliária e a bancária são as maiores responsáveis pelo conjunto do endividamento do setor público estadual. Os estados mais ricos da federação (do Sudeste e do Sul do país) são responsáveis por 90% do estoque da dívida mobiliária estaduais.

<sup>16</sup> Ver mais detalhes sobre o Programa de Apoio aos Estados (conhecido como “FMI do Malan”) em Lopreato (1997).

<sup>17</sup> “Atualmente direta ou indiretamente, metade da dívida estadual e municipal está concentrada nas mãos do governo federal e no Bacen.” (AFONSO, 1996, p.42)

<sup>18</sup> Ver maiores detalhes da “Lei Kandir” em Lopreato (1997 e 2000).

“Com efeito, falta um pacto territorial democraticamente estabelecido que reconheça a autonomia de estados e municípios, mas, também, ao mesmo tempo, sua necessária solidariedade e complementaridade. Esta situação propicia a eclosão de uma guerra fiscal de todos contra todos da qual saem vencedoras, como se sabe, as empresas privadas que promovem verdadeiros leilões a ver quem oferece mais vantagens – fiscais, fundiárias, legais, etc. O Estado nacional parece ter abdicado de suas responsabilidades de mediar e liderar práticas de cooperação federativa (...)”

Esse é o paradoxo fiscal hoje não apenas praticado (oferta dos estados e municípios) como procurado (demanda do capital) por significativa parte de empresários que se dispõem a desempenhar investimentos produtivos no país.

Atualmente os estados pagam de 11% a 15% de suas receitas líquidas a União como serviços de dívidas. Por um lado, esses percentuais tornam extremamente vulneráveis a situação financeira dos estados e, por outro, aumenta a tensão entre os governos subnacionais e a União. Soma-se a esses percentuais de pagamento o fato de que foi completamente alterada a estrutura de financiamento dos mesmos. Foi perdido a engrenagem de interação entre administração central, bancos e empresas estaduais.

Essa nova realidade dos estados e municípios alterou a relação dos mesmos com a União, como colocado reiteradas vezes nesse trabalho. Todavia, essa mesma dinâmica também alterou as relações no âmbito dos próprios governos subnacionais. Suas próprias “engrenagens” econômico-financeiras, a contragosto de várias facções de poder e de muitos governadores, foram esfaceladas. Das antigas fontes de financiamentos restou o “velho” Tesouro estadual, agora também fragilizado pelo baixo crescimento econômico do conjunto da nação, pela “guerra fiscal”, pelo alto endividamento atingido pelos governos subnacionais, e pelos efeitos da macroeconomia praticada pelo governo central, sobretudo a política monetária.

No arcabouço das políticas neoliberais do governo central, pretendia-se que a abertura econômica fosse uma via capaz de levar o país ao enfrentamento dos estruturais problemas nacionais. O controle da inflação e a estabilidade econômica, por exemplo, dependiam não apenas de uma reforma patrimonial e fiscal da União como também dos estados e municípios. Na interpretação neoliberal, a União não alcançaria seus objetivos sem a participação das demais esferas de governos praticando políticas alinhadas com suas diretrizes básicas.

Por este motivo, a negociação das dívidas dos governos subnacionais é de extrema importância no conjunto das reformas levadas a cabo pela União. Todavia, no Programa de renegociação das dívidas estava implícito um conteúdo reformador muito mais pretensioso, pois se

tratava não apenas de solucionar o problema das dívidas dos estados e municípios, mas implantar, por esta via, um dos maiores programas de ajuste patrimonial – e fiscal – jamais presenciado na história da economia brasileira.

O avanço do programa neoliberal do governo central no interior da complexa malha produtiva e financeira dos estados acabou por modificar a relação de poder entre os mesmos e a União, colocando sob novos impulsos políticos o pacto federativo brasileiro.

Ao avançarem em seus programas de privatização, os governadores que tinham um variado leque de oferta de créditos – direcionados aos seus “planos” de governo – viram essas fontes desaparecer. Empresas de energia, telefonia, saneamento, limpeza, etc., que serviam aos governadores como “moedas” de negociação política com os diversos agentes econômicos nos limites de suas jurisdições estaduais, agora pertencem ao capital privado e a União, como por exemplo, os bancos estaduais, principais fontes de criação de crédito e de endividamento dos estados nas décadas anteriores. Modificara-se, por exemplo, as relações de poder entre governos estaduais (enfraquecidos) e governo federal (mais forte).

Por fim, como dantes, o federalismo brasileiro continuaria seu percurso histórico sem que fosse problematizado como uma prioridade na consolidação da nação. Essa questão permanece em aberto.

De outro lado, a perda das empresas estatais – e muito mais dos bancos – fez com que o poder de gasto dos estados ficasse represado as insuficientes vicissitudes de caixa de seus Tesouros. Isso limitara por demais a força dos governadores e os mais diversos arranjos de poder no interior de seus estados e para além de suas fronteiras.

De acordo com Lopreato (1997, p. 110) “eles perderam o poder de alavancagem financeira dada pelo controle de um banco e de empresas com valor patrimonial elevado e ficam privados do poder de comandarem um volume ampliado de gastos correntes e de investimentos”. A contrapartida dessa tendência foi o aumento do poder da União bem como a cristalização do projeto neoliberal por todo o país. Como os gastos dos governos ficaram limitados aos seus parcos recursos fiscais, parecia enfim que seus processos de endividamento haviam encontrado as primeiras barreiras reais desde os primeiros anos da descentralização fiscal. O paradoxo encontra-se no fato de que a União retirou, por um lado, o poder dos governos subnacionais continuarem a investir no crescimento econômico através do aumento de seus gastos bem como de suas arrecadações, refinanciamento etc. e, por outro lado, exige que os mesmos honrem seus compromissos de

pagamento da parte das dívidas que está sob suas responsabilidades. Este dilema está a espera de uma resposta concreta.

#### **4. À Guisa de Conclusão**

A forte centralização tributária e fiscal na União em todo o período ditatorial e sua descentralização justamente no período em que o país passava por um processo de redemocratização foi motivo de grandes controvérsias e equívocos interpretativos. Todavia, fez-se um esforço para deixar claro que no caso brasileiro foi apenas uma coincidência histórica.

Por seu turno, a descentralização que começou a ser praticada no final da década de 70 e que se consolidou na segunda metade da década de 80, com a Constituição de 1988, não foi produto de um Plano/Projeto nacional sobre o qual tenham se debruçado as diferentes forças políticas e sociais. Foi motivada, em primeira instância, por duas motivações: uma de ordem exclusivamente exógena às decisões nacionais que diz respeito à crise de financiamento externo que pairou sobre a economia brasileira. Soma-se a esse problema a migração de excedentes financeiros para o exterior em toda década de 1980. A outra motivação, de ordem endógena, consequência da anterior, ocorreu por pressão das oligarquias regionais e de governadores (fortes em todo o país) em busca de maiores montantes de recursos públicos. Desta forma, abundam equívocos tanto com relação a centralização quanto a descentralização fiscal e tributária, isto é, a polêmica gira em torno de qual das duas formas de gerenciar os recursos de uma nação, estado ou município é a mais vantajosa para o conjunto (ou a maioria) de seus cidadãos.

Assim, o embate entre estados e União fora paulatinamente ampliado para o embate entre as esferas subnacionais, ocorrendo um processo de horizontalização dos conflitos que durante significativo período eram apenas conflitos verticalizados. Esse fenômeno foi aprofundado nos anos 90.

Todavia, nos anos 90, ao contrário da década de 1980, a incapacidade de se refazer os antigos esquemas de financiamento público ou de se criar novos foi recrudescida não pelo aprofundamento dos gastos dos governos subnacionais, mas pela forte intervenção da União através do desmantelamento dos esquemas e instrumentos de financiamentos públicos criados e colocados em prática desde o final da década de 1970.

Desta forma, é mister acrescentar que nos anos 90 fora abalada – em benefício da União – a antiga ordem política interna sobretudo a que balizava os relacionamentos verticais entre as diferentes esferas de governo.

O que a União fez em nome da busca por uma solução da dívida do setor público dos governos subnacionais, foi forçar uma das maiores reformas (ajuste) patrimoniais já vista na economia brasileira. Encampou parte da dívida dos governos subnacionais e os obrigou a pagar a parte da dívida sob suas responsabilidades via privatização de seus patrimônios, a começar por suas empresas e bancos que eram fontes seguras de refinanciamento dos mesmos.

Sem embargo, a União colocou por terra uma imbricada e complexa “malha” de operações que envolvia diversas repartições estaduais, suas empresas e bancos, órgãos e empresas estatais federais, bancos federais, empréstimos externos, etc. Retirou esses instrumentos dos governos subnacionais sem colocar novos e eficientes mecanismos fiscais que viabilizasse o refinanciamento dos mesmos bem como a viabilização do pagamento de suas dívidas. Desta forma, fora ampliado o caos nas condições de arrecadação tributária, de pagamentos e de gastos dos governos subnacionais, deteriorando ainda mais seus déficits públicos.

## 5. Referências Bibliográficas

- ABRUCIO**, Fernando Luiz. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2.ed., 2002, 253 p.
- AFONSO**, J. R. R. – Descentralização Fiscal: revendo idéias. Ensaio, FEE, nº 15, Porto Alegre, 1994.
- \_\_\_\_\_- Descentralizar e Depois Estabilizar: a complexa experiência brasileira. Revista do BNDES, V. 3, nº 5, Rio de Janeiro, 1996.
- AFFONSO**, Rui. “Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada”, In: **Economia e Sociedade – Revista do Instituto de Economia da UNICAMP**, Nº 14, junho, 2000.
- \_\_\_\_\_- “Os Estados e a Descentralização no Brasil”. Série Política Fiscal, nº 93, CEPAL/GTZ, Chile, 1997.
- ALMEIDA**, A. O. – Déficit e Endividamento Estadual (1990-1995). Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1997.
- BAER**, Mônica. A Dívida Externa Brasileira: estratégias de negociação e impactos internos (1983-1987), IN: **PEREIRA**, Luiz Bresser (Org.) Dívida Externa: crise e soluções. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1989.
- CHESNAIS**, François. A Mundialização do Capital. Xamã, São Paulo, 1996.
- CRUZ**, P. D. – Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos 70. Coleção Teses, UNICAMP-IE, Campinas, 1999.
- LOPREATO**, Francisco L. C. – Crise de financiamento dos Governos Estaduais (1980-1988). Texto para Discussão, nº 26, Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1993.
- \_\_\_\_\_, Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil? IN: **Economia e Sociedade, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP**, nº 9, dezembro, 1997.
- \_\_\_\_\_, O Endividamento dos Governos Estaduais nos Anos 90. IN: **Economia e Sociedade, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP**, nº 15, dezembro, 2000.

\_\_\_\_\_, O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação. UNESP/UNICAMP, Campinas, 2002.

**TAVARES**, Maria da Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. IN: **TAVARES**, Maria da Conceição (Org.) Celso Furtado e o Brasil. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_, Império, território e dinheiro. IN: **FIORI**, José Luís (Org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. 3ª ed., Editora Vozes, 2000.

**VAINER**, Carlos B. Fragmentação e Projeto Nacional: desafios para o planejamento territorial. Seminário Internacional “Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectiva à Luz das Experiências da União Européia e Brasil”, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 23-24/03/2006.