

As Características e os Impactos da Descentralização Fiscal Brasileira

Alfredo José Pessoa de Oliveira*

Caracterizando a Descentralização

A atual descentralização fiscal brasileira, indicada pela maior participação dos governos subnacionais no total dos recursos tributários, é um fenômeno dos últimos vinte anos e que encontrou seu ápice na aprovação da Carta Magna de 1988. Antes de falarmos desta é necessário tecer alguns comentários sobre a Constituição anterior e nos remeter para a reforma de 1965-67. Tal reforma correspondeu politicamente à supremacia do regime militar que impôs de forma autoritária a centralização tributária como característica das relações intergovernamentais.

Nesse período os governos subnacionais são tolhidos de legislar sobre política fiscal e monetária¹. A fixação de alíquotas, a criação de impostos, de incentivos e as isenções ficaram a cargo da União e atingiram a autonomia dos governos subnacionais. A conservação de uma certa autonomia, através da criação de mecanismos compensatórios como os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, finda com o endurecimento do regime expresso pelo Ato Institucional nº 5 (AI-5) que reduziu a percentagem dos referidos fundos e estabeleceu vinculações dos recursos transferidos a projetos específicos. Este contexto exigia que transferências discricionárias ou negociadas fossem cada vez mais importantes na composição das receitas disponíveis dos governos subnacionais evidenciando uma dependência não somente política mas também financeira com relação ao poder central.

O processo de abertura iniciado a partir da crise do Milagre Econômico permitiu, apesar de lentamente, a reversão de algumas amarras do modelo autoritário referente aos percentuais dos Fundos de Participação, às alíquotas do Imposto sobre Circulação de

* Professor do Departamento de Teoria Econômica da UFC doutorando da UNICAMP.

¹ Lopreato (1981: 45) lembra que... "no período pós-guerra até 1964, os estados conseguiram assegurar a condução de sua política tributária e orçamentária com uma autonomia, que não só lhes dava poder de manipulação dos tributos, mas também propiciava as autoridades estaduais condições para determinar diretrizes próprias e elegerem a distribuição dos gastos convenientes a seus interesses específicos".

Mercadorias e as vinculações e fiscalizações dos recursos transferidos. Mesmo assim, até o final da década de setenta os governos subnacionais atestaram quedas nas receitas próprias e nas transferências constitucionais compensadas pela expansão das transferências negociadas e operações de créditos.

O choque nas taxas de juros internacionais, seguido da ruptura no padrão de financiamento externo da economia brasileira, enquadrou os países endividados nas exigências do Fundo Monetário Internacional obrigando-os a gerar elevados superávits comerciais e a aplicar internamente uma recessão. Aproveitando-se de uma maior abertura democrática e da crise da dívida externa o movimento organizado por estados e municípios exige uma recomposição tributária mais favorável e maior inflexão da centralização. Neste sentido as emendas Passos Porto e Ayrton Sandoval², da primeira metade dos anos oitenta, refletem as novas relações intergovernamentais. A lenta descentralização não se refletiu em maiores graus de autonomia dos governos subnacionais porque a ruptura no padrão de financiamento da economia e a posterior recessão diluíram os ganhos tributários destes governos advindos destas emendas.

A restrição ao crédito interno e empréstimos junto ao sistema bancário nacional nos anos 80 levaram os governos subnacionais, particularmente os estados, a utilizarem-se de articulações financeiras envolvendo Tesouros Estaduais, empresas estatais estaduais e bancos estaduais para sustentar os gastos e atenuar parte dos efeitos da crise, ao final da década isto resultou no estouro da dívida mobiliária estadual e na insolvência de importantes bancos estaduais. Lopreato (1992: 50) resumiu bem as consequências da crise no colapso do financiamento estadual..."os tesouros, as empresas e os agentes financeiros, envolvidos com os problemas de endividamento e sem a base de financiamento anterior, perderam os poderes de alavancar recursos e de garantir os investimentos em áreas

² A Emenda Constitucional Passos Porto n. 23 de 1/12/1983, ampliava as alíquotas dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, beneficiando mais estes últimos, aumentava a base tributária do ICM e elevava a repartição do Imposto Único sobre Combustível e Lubrificante (IUCL) com as esferas subnacionais de governo. A Emenda Constitucional Ayrton Sandoval n. 27 de 28/11/1985, trouxe mais benefícios aos municípios, aumentando a alíquota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), partilhando o Imposto Territorial Rural (ITR), antes somente federal, e criando Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), de competência estadual, mas repartido com as esferas municipais.

fundamentais e, até mesmo, os gastos da máquina administrativa". Diante do quadro exposto o socorro financeiro da União é quase que inevitável renegociando dívidas e recuperando bancos públicos dos governos subnacionais.

A Constituição de 1988 é o ponto culminante da descentralização fiscal brasileira e é resultante do histórico pacto federativo que agregou e acomodou os vários interesses regionais em jogo. A proibição da União em intervir nas isenções estaduais e nas transferências constitucionais e o aumento da participação no total de recursos conquistado pelos governos subnacionais revelam a contrapartida de maiores graus de liberdade destes governos. Todo o processo de descentralização fiscal, desde o início da década de oitenta, foi impulsionado pelos governos subnacionais e teve como grandes beneficiários os estados e os municípios. Os estados tiveram um aumento de receita disponível ao longo dos anos oitenta até 1988, após a Constituinte esta quase não se modificou. É certo que houve um aumento da competência tributária dos estados, entretanto os recursos partilhados com os municípios também aumentaram. Por outro lado os municípios são os entes federativos mais beneficiados com a nova Carta Magna, estes tiveram suas receitas disponíveis significativamente elevadas com a promulgação da Constituição³. Assim, a migração de recursos para estados e municípios demarca a descentralização fiscal e reduz a participação e a ingerência da União nas relações intergovernamentais.

Muitos autores revelam que o movimento reivindicatório pela descentralização de recursos confundiu-se com a redemocratização do país, assim a Constituição de 1988 transformou o sistema de partilha de recursos criado na reforma de 1965/67 num dos mais descentralizados e livres do mundo. Estudos constatarem que no essencial 90% dos recursos transferidos para os governos subnacionais são isentos de qualquer restrição. A vinculação na transferência de recursos e a exigência de performances fiscais dos governos subnacionais eram identificadas com o projeto autoritário e uma centralização mínima de recursos, necessária em países com profundas disparidades regionais, foi descartada. A tese de que a descentralização fiscal brasileira foi desarticulada e descoordenada advoga que

³ Em termos verticais os municípios brasileiros foram os mais beneficiados com a Constituição de 1988, pouco se alterando os níveis intermediários de governo. Em termos horizontais a maior parte dos recursos adicionais foi destinada aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas.

faltou tanto uma centralização mínima quanto um maior empenho da União em participar efetivamente do processo definindo juntamente com os governos subnacionais as novas atribuições destes. A reação da União reduzindo as transferências⁴ negociadas e aumentando as contribuições não partilhadas com estados e municípios contribuiu mais ainda para desequilibrar o processo. Entendemos que a falta de um projeto articulador também é fruto da crise do planejamento estatal e da fragmentação da atuação do Estado Nacional diante de uma maior internacionalização do capital.

Shah (1994) desenvolveu uma metodologia onde o índice de autonomia dos governos subnacionais é expresso pela proporção das despesas que são financiadas por recursos próprios ou recebidos de terceiros sem vinculações específicas. Num grupo de dez países, entre ricos e pobres, o maior índice de autonomia é do Brasil superando por poucos pontos os Estados Unidos, a Alemanha e o Canadá. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional atestam que a participação dos governos subnacionais brasileiros nas receitas totais supera a encontrada em países semelhantes, é próxima de federações mais avançadas como Canadá, Austrália, Estados Unidos e Alemanha e chega a superar os indicadores de França e Inglaterra. Bahl apud Afonso (1995: 326) também analisa a avançada descentralização... "O grau de autonomia dos governos subnacionais em relação às receitas de transferências, no Brasil, assemelha-se a padrões encontrados na Alemanha (onde predominam as formas de partilhas) ou no Reino Unido e Canadá (que enfatizam o papel dos fundos de equalização), e, por outro lado, revela-se muito distante de países em que predominam repasses para propósitos específicos, como Holanda, Itália, Japão e Estados Unidos (onde chegam a 90% do total transferido)".

Para muitos autores as evidências da descentralização são incontestáveis contudo as questões cruciais estão relacionadas à natureza do processo. Não houve planejamento e nem articulação e sim imposições e relações conflituosas entre poderes subnacionais e o governo central. Para Afonso (1994: 328)... "Na história do pós-guerra, nunca foi tão reduzida a importância relativa da União e tão marcante a dos municípios. Por um exercício

⁴ Com a Constituição de 1988 inverte-se a tendência das transferências federais, caem os percentuais das transferências negociadas e eleva-se o das transferências constitucionais.

de lógica, se a fatia dos governos subnacionais aumentou (e muito) na divisão do bolo das receitas e também das despesas públicas do país, é sinal de que houve uma ampla descentralização fiscal, de recursos e de encargos". Affonso (1997: 31) também advoga a tese de descentralização de recursos e encargos...“Em apoio à hipótese de que concomitantemente à descentralização de recursos fiscais em favor dos estados e municípios teria havido, também uma absorção maior de encargos por parte destes níveis de governo, pode-se enumerar a evolução, pós-constituinte, dos indicadores físicos de prestação de serviços tipicamente locais. Estas evidências no caso da Educação, Saúde e Saneamento corroboram a percepção financeira de que as esferas subnacionais de governo passaram a assumir maiores encargos, embora de maneira descoordenada e diferenciada em cada uma das regiões”. Portanto, o grande problema é a descoordenação... "a descentralização não foi ordenada e sim errática, imposta à força. Simplesmente, o governo federal ou diminuiu o gasto ou até parou de despendar em determinado programa, e possivelmente cresceu a despesa estadual e/ou municipal com o mesmo programa, porém, isso ocorreu sem qualquer planejamento prévio, nem avaliação dos efeitos compensatórios posteriores. Um processo tão desordenado e descoordenado só poderia resultar em distorções" (Afonso, 1994: 330).

Affonso (1997:31) também aponta a descoordenação como a característica principal da descentralização brasileira... "A característica central do processo de descentralização no Brasil é a sua descoordenação. Ao contrário de outros países da América Latina, a descentralização brasileira não foi obra do governo federal, mas dos estados e, principalmente, dos municípios. Em outros países, a descentralização decorreu da crise fiscal do Estado ou da perda acentuada de governabilidade, o que levou o governo federal a desfazer-se de parte de seus encargos, transferindo-os a estados e municípios, na tentativa de incorporar setores à margem do poder estatal com a promessa da descentralização. No Brasil, a descentralização veio com a redemocratização, em meio ao aprofundamento da crise econômica (fragilização financeira do setor público), dessa forma, ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização. Não existiu um plano nacional, um projeto articulador para a descentralização e, mais que isso, o processo é inconcluso e extremamente conflitivo (inclusive o governo federal se opôs o

quanto pode a ela). Daí a generalização dos conflitos (tanto vertical como horizontalmente, em torno de políticas gerais), parcialmente, costurados pela União. Assiste-se a uma desestruturação dos mecanismos tradicionais de planejamento e regulação federativa".

Afonso & Lobo (1996: 15) seguem o raciocínio da necessidade do planejamento e da coordenação... "O processo não foi determinado por interesses precipuamente técnicos, não partiu de qualquer planejamento, muito menos persegue uma estratégia econômica deliberada, com políticas bem-definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais. As mudanças constitucionais foram vinculadas à redemocratização do país e impostas ao governo central pelo Poder Legislativo Nacional. Não é demais repetir que não foi elaborado um plano nacional, prévio e ordenado, para reestruturação da Federação brasileira. Muito menos foi celebrado um pacto entre chefes dos Executivos dos três níveis de governo". Ademais, o processo de descentralização fiscal brasileiro foi iniciado e aprofundado em um cenário extremamente adverso. Ao contrário do recomendado, crises políticas, econômicas e sociais impediram o equilíbrio das finanças públicas, a estabilidade monetária e uma melhor homogeneidade social, agravando problemas que vão além do planejamento central.

Outro problema não superado com a descentralização fiscal é a significativa dependência dos estados e municípios brasileiros das transferências regulares e, especialmente, das não regulares. Os estados apesar de expressiva participação no total da arrecadação tributária, visto que o ICMS é o maior tributo, foram obrigados após 1988 a partilhar 25% destes recursos com os municípios. Ademais, a política de juros dos anos noventa agravou o endividamento estadual e elevou a dependência financeira daquelas esferas por recursos federais. A ínfima geração de receitas próprias dos municípios, associada à baixa tributação sobre patrimônio público e serviços e a incapacidade de impor taxas, tem como contrapartida à extrema dependência deste nível de governo das transferências da União. Rezende (1982: 496) afirma que... "Uma maneira apropriada de se medir a dependência é através da análise da capacidade de as autoridades estaduais decidirem sobre o ritmo e a natureza do processo de expansão, ou seja, é a capacidade própria de investimento que define o grau de autonomia, uma vez que o comportamento

futuro dos gastos correntes depende da distribuição setorial das inversões". Affonso (2000: 143) coletou alguns dados para exemplificar melhor... "Segundo dados do Banco Central, dentre os estados apenas São Paulo poderia ser considerado auto-suficiente. Em 1997, as transferências de receitas da União para esse estado correspondiam a 3% das suas receitas (baseadas quase totalmente no ICMS). No estado do Rio, a relação subiria para 17%. Em Minas Gerais e Rio Grande do Sul as transferências representavam 18% das receitas próprias. Nos estados do Norte e Nordeste, com exceção de Pernambuco, Bahia e Ceará que dependiam em 1997, respectivamente, 58%, 60% e 78% das transferências da União em relação às receitas próprias, para todos os demais estados a dependência em relação aos recursos federais era, no mínimo, uma vez e meia superior às receitas próprias. Em mais da metade dos 5.500 municípios brasileiros, em média, a arrecadação própria dos municípios de menor porte não passa de 4,6% da receita total. A cota-parte do município do ICMS estadual fica, em média, em 36%, e a fatia do FPM corresponde a 54% da receita total".

Caracterizada a descentralização fiscal analisaremos três aspectos centrais da Federação brasileira que se agravaram após a Constituição de 1988 e delimitaram novas relações intergovernamentais: a emancipação e criação de municípios, o aprofundamento da guerra fiscal e o persistente endividamento estadual. Estes aspectos confirmam que à permanência de conflitos e tensões é imune ao avanço da descentralização, especialmente quando esta prescinde de uma articulação, entre as esferas de governo e o poder central, que daria um maior planejamento e coordenação ao processo.

A Emancipação e/ou Criação de Municípios

Um importante aspecto da descentralização fiscal, sentido logo após a promulgação da Constituição de 1988, foi o aumento do número de municípios na maioria dos estados brasileiros. Esta característica agravou o conflito horizontal da Federação brasileira e demonstrou que faltou articulação e coordenação ao processo de descentralização. A

criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, em tese, deveria coincidir com o desejo da população em ser mais assistida pelo poder público. Depois de 1988 houve um estímulo à criação de novos municípios não só pela crise fiscal da União mas pela possibilidade destes, uma vez desmembrados, obterem uma receita não procedente da economia local. Dissemina-se a cultura de que as transferências federais se sobrepõem a arrecadação. É preciso, entretanto, saber diferenciar processos populares e legítimos de emancipação da recorrente tese da irresponsabilidade fiscal. Quanto à criação irresponsável de municípios Rezende (1995: 248) atesta que..."a possibilidade de acesso a uma receita que muitas vezes não é gerada no local, ou seja, a dissociação dos atos de gastar e de tributar estimula a tendência à emancipação irresponsável, fazendo com que se criem municípios sem base econômica própria, dependente integralmente das transferências federais e/ou estaduais". Noronha (1996: 113) discorda da tese de irresponsabilidade fiscal e ressalta a questão da legitimidade dos movimentos populares... "afirmar que municípios são criados única e exclusivamente para que se formem novos currais eleitorais e para que se gerem novos pontos de distribuição de empregos públicos significa desconhecer completamente a realidade dos municípios criados nos últimos dez anos e dos movimentos de emancipação ora em curso".

A Constituição de 1988 não estabeleceu critérios para a criação de novos municípios e deu amplos poderes aos estados para legislarem sobre o assunto, assim a responsabilidade das emancipações⁵, muitas vezes na tentativa de cooptar lideranças políticas locais descontentes, recaiu sobre o poder executivo estadual e suas Assembléias Legislativas. Portanto, esta questão deve ser vista como parte do pacto federativo historicamente determinado que atende a interesses dos mais diversos da estrutura heterogênea brasileira.

Historicamente é comum em processos de descentralização o aumento do número de municípios, especialmente se considerarmos as demandas reprimidas durante o regime militar. Este regime ao se instalar não só começou a frear o processo de criação como

⁵ Entre 1990-96, Piauí, Rondônia, Acre, Roraima, Amapá e Tocantins ou dobraram ou quase dobraram o número de municípios. Das vinte e cinco unidades federativas existentes à época somente quatro não criaram ou emanciparam municípios no período. Neste mesmo período o Estado do Ceará criou apenas 6 municípios.

também extinguiu muito dos municípios criados anteriormente. Em 1963 havia, no Brasil, 4.235 municípios, em 1964, 4.115, em 1965, 3.957 e em 1970, 3.952 municípios. No período entre 1980-90 foram criados 500 novos municípios. Entre 1980-1997 o acréscimo no número de municípios foi de 37,8%; entre 1950-60, 46,4% e entre 1960-70, 42,9% (Maia Gomes & Mac Dowell, 2000) . Confirma-se assim a tendência de uma maior criação de municípios em períodos mais descentralizados. Entre 1984-97 foram emancipados e criados 1.405 municípios, aumentando o número total de municípios no país em 34,3%, sendo 95% destes em esferas com menos de 20 mil habitantes. Hoje, 67% dos municípios brasileiros têm população de até 20 mil habitantes, baixas taxas de crescimento e extrema dependência de recursos federais e/ou estaduais.

A emenda constitucional nº 15 de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre a criação de municípios no Brasil, não trata mais a questão como um simples ato do legislativo estadual como no período anterior (1988-96). Vejamos o que diz a referida emenda... “a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei” (Constituição, 2002: 36). A emenda pode ser criticada pelo fato do plebiscito ser aplicado em todo o município esquecendo que a população interessada, que vive o abandono e a falta de recursos e que demanda serviços públicos, é a única capaz de decidir o futuro de sua comunidade. Este é um princípio básico de cidadania que converge para a participação democrática e para o reconhecimento da legitimidade dos movimentos populares organizados.

Aparentemente o que leva à emancipação de municípios? Responderemos a falta de assistência e o abandono do poder público. Podemos citar como causas disso a crise e a conseqüente queda na atividade econômica, a dificuldade de atendimento devido a grande extensão territorial do município e o aumento populacional. Assim, um processo de emancipação deveria buscar além de maiores intervenções de serviços públicos, independência política e formas de desenvolvimento de algumas atividades econômicas.

Emancipar também é uma forma de resolver o problema do abandono e garantir que os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sejam efetivamente aplicados na comunidade. Mesmo sendo expressão da vontade política da população a emancipação também tem suas distorções: a manutenção do *status quo* nos municípios de origem e a falta de critérios na realocação das funções públicas são problemas comumente detectados, ademais, em muitas emancipações não houve dedução da população do novo município que foi criado no município de origem, estes, além de não perderem os recursos que dispunham anteriormente, passaram a atender um quantitativo menor da população e por isto foram a favor do desmembramento.

Teoricamente quanto menor a comunidade maior a possibilidade dos gestores em providenciar níveis adequados de bem-estar, isto testemunharia a favor da criação/emancipação de municípios. Entretanto, para a emancipação é necessário e legítimo captar o desejo da comunidade que pretende se desmembrar, estabelecer regras e fórmulas para que as transferências de recursos sejam condicionadas a performances fiscais e/ou sociais e resolver os conflitos locais através da participação democrática e da coordenação geral. Enfim, princípios de cidadania deveriam inspirar a legislação brasileira.

O Aprofundamento da Guerra Fiscal

Outro aspecto do conflito horizontal da descentralização brasileira foi o aprofundamento da guerra fiscal entre estados e entre municípios. É comum, em tempos de crise, a utilização do imposto sobre valor adicionado como instrumento de política de desenvolvimento. Governos subnacionais de diferentes regiões disputam investimentos diretos através de vantagens oferecidas⁶ na infraestrutura, nas condições de assalariamento e na renúncia fiscal, especialmente quando abdicam da principal fonte de receita tributária nacional, o ICMS. Os benefícios agregados da guerra fiscal podem ser nulos, um estado pode ganhar enquanto outro, necessariamente, perde. Mais ainda, definida a estratégia de

⁶ Outros fatores também podem ser incluídos para a decisão locacional dos investimentos privados, quais sejam: valor básico dos custos, distância dos mercados insumidor e consumidor, disponibilidade de mão-de-obra qualificada, nível de agressividade sindical, estabilidade da gestão governamental, etc.

localização da empresa esta fica na cômoda posição de participante de um leilão que pode reduzir a capacidade de arrecadação da Federação. Na ótica da empresa, dada a escolha privada preferencial, os benefícios fiscais têm que superar o custo adicional envolvido no deslocamento a ponto de oferecer um prêmio.

Varsano (1996: 2) conceitua a guerra fiscal como..."uma situação de conflito na federação em que o ente federado que ganha - quando, de fato, existe um ganho - impõe, em geral, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que ela raramente é um jogo de soma positiva". O autor toca na questão central: a convivência de um forte impacto negativo no plano agregado com duvidosos efeitos positivos gerados sobre a economia local. Para além do conceito Prado (1999: 1) elabora um diagnóstico... .. "a guerra fiscal não necessariamente redunde em perdas para os estados que a praticam, mas resulta necessariamente em perda para o conjunto do país, na medida em que não cria novos investimentos e maximiza o custo fiscal de subsidiamento dos projetos privados de inversão... a inusitada ampliação recente da guerra fiscal está estreitamente relacionada a fragilização da capacidade de regulação do governo central e à opção deste governo, no período recente, pelo abandono e rejeição de qualquer iniciativa no âmbito de políticas discricionárias de desenvolvimento". Continua ainda o autor... "numa situação em que o governo central de um país, com altas disparidades regionais, abandone qualquer preocupação por políticas integradas de desenvolvimento regional, fica politicamente legitimada a pretensão de governos estaduais, principalmente daqueles relativamente mais atrasados economicamente, em operar políticas que assumissem este formato" (Idem: 11). Assim, deve-se analisar a guerra fiscal no contexto da falta de planejamento e coordenação das políticas regionais de desenvolvimento.

Os limites para a prática da guerra fiscal por parte dos governos subnacionais afloram na medida em que estes governos: a) não conheçam os planos e as preferências locais das empresas interessadas no deslocamento territorial; b) não consigam dimensionar anteriormente a relação custo-benefício proporcionada pela onda de inversão local; c) não reduzam os interesses particularistas ligados a grupos econômicos de forte associação com o poder político local; e d) não estabeleçam qualquer instância superior de

arbitragem para acompanhamento e correção das possíveis distorções (Prado, 1999). Esses limites podem revelar um desvirtuamento da guerra fiscal como o elevado custo desta prática sobre a sociedade e a expansão desmedida de benefícios sem controle público, sem critérios e obedecendo somente aos reclames de instâncias privadas.

Prado, de um modo otimista, ressalta os pontos positivos da guerra fiscal..."De um ponto de vista dinâmico, um programa de incentivos bem sucedido deve gerar um conjunto de impactos diretos e indiretos sobre a renda local, através de empresas subsidiárias, fornecedores de componentes e equipamentos, prestadores de serviços, etc" (Prado, 1999: 17). Continua o autor..."dependendo da dimensão das novas plantas instaladas, e particularmente quando se trata de grandes complexos industriais como as montadoras automobilísticas, devem ocorrer efeitos indutores sobre novos investimentos de fornecedores e prestadores de serviços. Desde que o governo não subsidie também estes setores, deve ocorrer inclusive uma elevação da arrecadação perante o nível que existiria sem a realização do projeto subsidiado" (Idem: 16). O autor advoga a tese da inexistência do imposto..."sempre que os incentivos sejam decisivos para alterar a decisão alocativa, grande parte do custo fiscal neles envolvidos refere-se a manipulação de receita incremental que, sem os benefícios, não existiria nos cofres do Estado. Note-se também que os gastos fiscais relacionados a infra-estrutura e similares, ainda que priorizados em função de uma empresa específica, raramente deixam de ter um impacto global positivo para a região" (Idem: 19). Continua ainda..."quando a operação de crédito é utilizada para diferimento do ICMS envolve a manipulação de receita incremental gerada pela empresa, e portanto, não compromete recursos correntes do setor público. No essencial é a devolução do ICMS gerado pela nova produção. O argumento relevante neste caso é que, quando a concessão dos incentivos é a condição para a localização da empresa no estado, a receita de qualquer forma não existiria. Ganha-se os empregos e todos os efeitos dinamizadores abrindo mão de receita que, de toda forma, jamais aportaria os cofres do estado. Na medida em que não temos conhecimento da efetiva preferência locacional da empresa, não há como negar vigor a esta argumentação" (Idem: 22). Ademais, o autor está alertando que mesmo que uma grande empresa, atraída pelo incentivo fiscal, feche sua fábrica e desloque o investimento

para outro estado ou nação os efeitos induzidos sobre a estrutura produtiva, a qualificação de mão de obra e a infraestrutura local em boa parte permanecerão.

Em geral o conjunto dos benefícios podem tomar as seguintes formas: a) gastos diretos em infra-estrutura; b) aportes financeiros através de concessão de créditos subsidiados para capital fixo, capital de giro e maior participação acionária; c) renúncia fiscal; d) garantias previstas na legislação; e) incentivos financeiros - financiamento do pagamento do ICMS sem correção monetária e a prazos longos; e f) operações de diferimento de ICMS⁷ consistindo na devolução total ou parcial de ICMS gerado pela empresa. Esta última modalidade de incentivo utiliza-se de um fundo fiscal para driblar as normas do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ)⁸ que impedem o governo subnacional de legislar, solitariamente, sobre a devolução de ICMS. Com o fundo a empresa recolheria o ICMS e as exigências do CONFAZ⁹ não seriam desrespeitadas. Prado (1999: 18) explica melhor o mecanismo que dá contorno legal a operação... "O padrão básico desta operação seria o seguinte. Cria-se um fundo de incentivos, alimentado por recursos orçamentários e outras fontes usuais, que conceda financiamento para capital de giro. O montante do crédito é definido de forma a corresponder, grosso modo, ao montante esperado do recolhimento de ICMS da empresa. Quando é um empreendimento novo, é usual a devolução integral do imposto gerado. Quando se trata de ampliação, o crédito

⁷ O ICM foi criado pela reforma de 1965/67 em substituição ao imposto sobre vendas e consignações, significando a adoção pioneira de um imposto sobre o valor adicionado de competência estadual. Com a Constituição de 1988, o ICMS ampliou a base de incidência do antigo ICM, além das operações de circulação de mercadorias passou a incidir também sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, anteriormente tributados pelos extintos impostos especiais federais (imposto sobre transporte - IST e imposto sobre comunicações - ISC). A eliminação dos impostos federais sobre minerais, energia elétrica e combustíveis e a circulação destes bens e serviços também passaram a ser tributados pelo ICMS, ampliando ainda mais a base de incidência do imposto estadual.

⁸ Criado pela Lei complementar n. 25/75, tem atribuição de coordenar, dirigir e disciplinar a celebração de convênios do ICMS entre os estados brasileiros, de modo a viabilizar a harmonização tributária entre as esferas estaduais de governo. O CONFAZ é formado por um representante de cada Estado, um do Distrito Federal e por um representante do governo federal. O Ministro da Fazenda ou seu Secretário Geral dirige as reuniões e pode votar em caso de empate, desde que não seja matéria relativa à concessão ou revogação de incentivos fiscais.

⁹ Prado (1999: 4) resume bem o descrédito do CONFAZ... "Até meados dos anos oitenta, ao que tudo indica, o CONFAZ foi capaz de exercer algum controle sobre as políticas autônomas de incentivos dos governos estaduais, muito mais pela presença forte do Ministro da Fazenda à sua cabeça do que pelos méritos da sua própria atuação institucional. A partir da Nova República, este papel foi progressivamente se fragilizando e os governos estaduais progressivamente ampliando o uso de benefícios sem considerar as restrições legais existentes, levando à situação de absoluto descrédito do CONFAZ como órgão eventualmente inibidor destas práticas".

devolve o chamado ICMS incremental. Em terceiro lugar há que garantir a necessária transferência dos recursos recolhidos, via arrecadação para o fundo de incentivos. Assim, o resultado final é o mesmo da concessão do incentivo, apenas veiculado de uma forma indireta que contempla o efetivo recolhimento do tributo". Assim, o incentivo que contempla a redução do ICMS é camuflado por uma operação triangular que envolve uma empresa interessada em instalar-se, o Tesouro Estadual e um fundo de desenvolvimento industrial.

Para Affonso (1997: 44-45) a formatação atual do ICMS favorece ações fragmentadoras¹⁰ que enfraquecem a Federação brasileira... "A atual forma de cobrança e partilha da arrecadação do ICMS nas transações interestaduais favorece o aparecimento de guerra fiscal entre os estados. Além disto, a existência de diferenças entre alíquotas internas (aos estados) e, entre estas e as alíquotas interestaduais, tem propiciado uma série de brechas para a sonegação fiscal. Teoricamente, a necessidade de unanimidade de votos dos estados dentro do CONFAZ para a concessão de reduções e isenções do ICMS limitariam estas possibilidades. Porém, como tem sido demonstrado nos episódios recentes da acirrada disputa interestadual pela atração de novos investimentos, alguns estados burlam essas exigências através da concessão de incentivos financeiros, os quais não são apreciados pelo CONFAZ, como é o caso dos financiamentos do pagamento do ICMS, sem correção monetária e a prazos longos. O debate em torno dos determinantes e das conseqüências da guerra fiscal tem, na maioria das vezes, desconsiderado as razões de natureza para a generalização deste conflito. Como assinalamos anteriormente, mais do que razões conjunturais, deve-se levar em conta as significativas transformações sócio-econômicas inter e intra-regionais, como a criação de novos pólos de crescimento e prosperidade e, concomitantemente, a depressão de sub-regiões outrora próspera, a crise financeira e gerencial do Estado e a crise do planejamento, em especial dos instrumentos de coordenação federativa. Todos estes fatores confluem para alternativas individualistas, fragmentadas e fragmentadoras". Afonso (1995: 320-321) também raciocina no mesmo sentido... "No afã de atrair novos investimentos e negócios para seus respectivos territórios,

¹⁰ O autor alerta ainda que o aumento da heterogeneidade intra-regional, a globalização das economias, a privatização, a desregulamentação dos mercados e a descentralização têm impactos diferenciados nas regiões e tendem a ampliar ações fragmentadoras da Federação (Affonso, 1997).

os estados passaram a desrespeitar, cada vez mais, a legislação complementar básica e os acordos que regulam o ICMS, concedendo incentivos disfarçados, tais como empréstimos altamente subsidiados, quando não, em alguns casos, explícitas reduções de alíquotas - a Constituição estabelece que tais incentivos sejam dados apenas após decisão do CONFAZ. A aplicação do ICMS no âmbito nacional tornou-se errática e arbitrária, com graves danos à competitividade no mercado interno. Um mesmo produto, fabricado por empresas semelhantes, com plantas industriais até idênticas, passou a sofrer incidências diferenciadas de ICMS".

Enfim, a atração de investimentos e a estratégia agressiva dos estados para incrementar seus parques industriais é legítima e se reforça na medida em que os mecanismos de planejamento são abandonados pelo governo central. Entretanto, a renúncia em arrecadar ICMS e a permanência de ações isoladas pode redundar numa espiral declinante da receita total, visto que tal renúncia afeta tanto a cota-parte dos municípios do estado que optou por esta estratégia quanto à base tributária de outros governos subnacionais. Em geral a guerra fiscal, reduzindo os limites apontados anteriormente e desconsiderando as dificuldades de mensuração da relação custo-benefício, traz resultados positivos para os estados que a praticam mesmo que a atividade econômica permaneça por pouco tempo. O grande problema desta prática é que a mesma burla e esvazia normas institucionais previstas em Lei, é extremamente individualista e adiciona e generaliza mais um conflito na Federação brasileira. É natural que o atual estágio do federalismo brasileiro não comporte a cooperação entre os federados, contudo, movimentos de fragmentação descoordenam ainda mais o processo de descentralização e estão longe de contribuir para o planejamento de políticas públicas que visem (re)construir uma Nação cidadã e democrática.

O Persistente Endividamento Estadual

Um aspecto importante e que também teve repercussão nas relações intergovernamentais foi às renegociações das dívidas dos governos subnacionais, mais especificamente, as dos estados brasileiros com a União. Estas, se justificam tanto na

incapacidade dos governos subnacionais em cumprirem os contratos estabelecidos quanto na máxima de que o poder central é o prestador de última instância. Nos anos noventa a evolução destas renegociações obrigou os governos subnacionais a contribuírem efetivamente com a estabilidade econômica determinada pela União. O enquadramento dos governos subnacionais na governança macroeconômica e o ajuste patrimonial dos estados, refletido nas privatizações e concessões de serviços públicos, deram a tônica das novas relações comandadas e coordenadas pela esfera de poder superior.

A crise da dívida externa dos anos oitenta induziu os estados a utilizarem a triangulação tesouro, empresas e bancos estaduais para fugirem às restrições de financiamento e manterem um significativo poder de gasto. Desta forma os governos subnacionais resistiram a crise e asseguraram maiores volumes de gastos, contudo acumularam dívidas que posteriormente foram transferidas à União. O mecanismo de transferência pode ser expresso na permuta de dívidas mobiliárias: como os Estados e seus respectivos bancos não conseguiam mais financiar seus títulos junto ao mercado financeiro a autoridade monetária realizava operações de troca dos títulos estaduais por títulos federais, com um subsídio implícito, na medida em que os títulos federais eram remunerados a uma taxa de juros inferior à dos títulos estaduais. Outra forma de transferência é identificada na Lei 7.976/89 que autorizou o Banco do Brasil a refinarçar a dívida externa dos Estados por um prazo de vinte anos. Este refinanciamento também previa cinco anos de carência e condições similares às então obtidas pela União junto aos credores internacionais, em caso de inadimplência dos estados e/ou municípios haveria bloqueio dos repasses dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPM). Assim, a responsabilidade de cobrir os desequilíbrios das contas de esferas subnacionais, através da assunção de dívidas da administração direta e das empresas, e o socorro financeiro aos bancos estaduais foi o papel que coube a União.

Ainda nos anos oitenta bancos estaduais foram socorridos sistematicamente pelo programa federal de recuperação e saneamento de bancos públicos. Rigolon & Giambiagi (2000: 15) confirmam a disposição e o volume de gasto deste programa..."Entre 1983 e 1986 o Banco Central chegou a alocar US\$ 2,3 bilhões na tentativa de recuperar os bancos

estaduais, através do PAC - Programa de Apoio Creditício, de 20.07.83 e do PROREF - Programa de Recuperação Econômico-Financeira, de 04.04.84. No 3º trimestre de 1990 e no 1º trimestre de 1991, a insuficiência de reservas dos bancos estaduais e os empréstimos de liquidez a estes bancos representaram, respectivamente, 89% e 111% da variação da base monetária naqueles períodos". Em 1987 o Banco Central interveio na maioria dos estados recuperando patrimônio líquido e lucratividade de instituições bancárias que se encontravam insolventes.

No início dos anos noventa as renegociações das dívidas estaduais mantiveram o padrão adotado até então e não obrigaram os estados, especialmente os inadimplentes, as regras de ajuste do setor público. Somente em 14 de junho de 1993 foi lançado o Programa de Ação Imediata (PAI) que continha critérios de negociação mais restritivos e tentava conter o desequilíbrio fiscal nos estados. Para tanto as metas apontadas neste programa foram: a) restrição de crédito aos estados; b) proibição do socorro financeiro aos bancos estaduais; c) vedação de concessão de empréstimo dos bancos estaduais a seus controladores; d) redução ao mínimo das transferências negociadas ou discricionárias aos governos subnacionais inadimplentes com a União; e d) execução das garantias e vedação a concessão de avales às operações externas das esferas não adimplentes com a União (Lopreato, 1997).

Lopreato (1997) afirma que a rolagem da dívida dos estados avançou, no sentido de impor regras de ajuste ao setor público estadual, somente com a Lei 8.727/93 de 5/11/1993 a qual modificou o refinanciamento da dívida dos estados com instituições financeiras federais. O governo federal acreditava que esta Lei diminuiria o risco de inadimplência e asseguraria a solvência das esferas subnacionais. Esta Lei previu um prazo de amortização de vinte anos e limites de comprometimento da receita líquida real com encargos da dívida, fixados em 9% para 1994 e em 11% para os anos subsequentes. A possibilidade de bloquear as receitas tributárias próprias dos Estados para assegurar o pagamento das prestações é uma norma que não existia em renegociações anteriores e que indicou novas relações intergovernamentais. Estas novas relações também apontaram para uma agenda de privatizações estaduais como solução para o saneamento das finanças dos estados. Neste

mesmo ano a Resolução 2.008/93 limitou a expansão da dívida bancária dos estados, proibindo o aumento da participação dos bancos privados na dívida estadual, com exceção da dívida mobiliária. Tal resolução também previu a federalização das Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO) a partir de 1995.

Apesar da permanente preocupação do governo federal em regulamentar e limitar a expansão da dívida estadual esta mantém um crescimento explosivo, especialmente nas categorias mobiliária e bancária. Após o plano Real deflagra-se uma crise no setor bancário como consequência do aumento das despesas reais e redução dos ganhos advindos da inflação ocasionando uma deterioração dos resultados fiscais agregados. O superávit da primeira metade da década foi substituído por um déficit tanto no conceito primário quanto operacional e, notadamente, a má performance de Estados e Municípios teve grande importância nestes resultados. Desde 1995 houve um aumento persistente do déficit primário dos governos subnacionais, fator que prejudicava as metas de estabilização monetária e indicava que o governo federal não abriria mão do ajuste fiscal das finanças públicas estaduais nas próximas renegociações de dívidas. Assim, as mudanças nas relações intergovernamentais, envolvendo um conjunto de medidas destinadas a incentivar o ajuste fiscal nos governos subnacionais, já se anunciam a partir de 1995. Estas incluem uma ampla renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para o desempenho fiscal dos Estados. Lopreato (1997: 16) resume bem o que aconteceu com as relações intergovernamentais após o plano Real..."As mudanças no ordenamento institucional, ora em gestação, interferem com as articulações financeiras presentes nas relações governamentais e restringem as possibilidades dos estados usarem a vinculação com as empresas e bancos para fugirem aos limites dados pela órbita fiscal".

Após intensas negociações uma série de medidas foi anunciada a partir do final de 1995. Em 5 de dezembro daquele ano o Conselho Monetário Nacional aprovou o Programa de Apoio aos Estados (PAE) destinado ao saneamento financeiro e acoplado a um ajuste fiscal. A ruptura com as condições até então existentes é evidenciada na reestruturação e ajuste fiscal dos estados compreendidos nos seguintes pontos: a) obrigatoriedade de controle e redução de despesa com funcionalismo público que envolva programas de

desligamento de funcionários e controle salarial; b) criação de programas de privatização expandindo a concessão de serviços públicos e incentivando o repasse do patrimônio para a iniciativa privada; c) concessão de linhas de financiamento para quitar débitos em atraso; d) estreitamento do horizonte de endividamento; e) aprovação das respectivas Assembléias Legislativas estaduais à implementação do PAE; e f) manutenção da adimplência com a União, reduzindo débitos com a venda do patrimônio público e não contratando mais operações de ARO. O programa ficou conhecido como o "FMI do Malan"¹¹ e é considerado um marco no relacionamento entre as esferas de governo porque associou a renegociação das dívidas estaduais a um ajuste patrimonial nos estados. Mais ainda, os estados teriam que encaminhar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) seus fluxos de caixa; dados sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial e um relatório sobre o cumprimento das metas estabelecidas no programa de saneamento financeiro, bem como permitir que a STN realize auditoria em suas gestões (Lopreato, 1997).

A Medida Provisória de 16/12/1998 ratificou o interesse do governo federal em desestimular a atividade bancária estadual. A reestruturação, a federalização e posterior privatização, a extinção e a transformação do banco e/ou caixa estadual em agência de fomento eram opções do Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). Os governos estaduais tiveram linhas disponíveis de financiamento para pagar em 30 anos com juros de 6% mais taxa referencial, estes empréstimos foram firmados por contrato e valeram-se da garantia de bloqueio das transferências constitucionais em caso de inadimplência. Além da extinção, estes recursos proporcionariam aos estados optarem por reestruturar e federalizar o banco ou reestruturar e manter como banco estadual¹² e/ou transformar em agência de fomento. Muitos estados optaram por privatizar e extinguir¹³ seus bancos, entretanto o governo do Rio Grande do Sul saneou o banco estadual e transformou a Caixa Econômica Estadual em agência de fomento. O Distrito Federal não optou pelo contrato e manteve a instituição sob a tutela do

¹¹ Referente ao então Ministro da Fazenda Pedro Sampaio Malan.

¹² No caso de manutenção do banco como estadual a União participaria com 50% dos recursos necessários. O estado, além de financiar metade dos recursos, teria que apresentar a viabilidade do projeto de saneamento financeiro e as condições fiscais para sustentar tal projeto.

¹³ Os bancos estaduais do Acre, Alagoas, Amapá, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima e a caixa estadual de Minas Gerais foram extintos.

estado¹⁴. Os estados do Espírito Santo, Pará e Sergipe também sanearam seus bancos públicos. Outros estados como Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina¹⁵ apesar de integrarem o processo de privatização transformaram seus bancos de desenvolvimento e/ou caixas estaduais em agências de fomento. Hoje, o grande empecilho para a complementação do processo de privatização de alguns bancos estaduais como nos estados do Piauí, Ceará, Santa Catarina e Maranhão¹⁶ é jurídico. Existe uma garantia estipulada nos contratos referentes aos empréstimos¹⁷ de que o governo estadual manterá suas contas e aplicações no banco privatizado, entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁸ entende que contas públicas deverão ser mantidas em bancos públicos. Ademais, no caso destes estados além dos aspectos da inconstitucionalidade foram instauradas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI's) afastando o provável comprador e instabilizando o preço destes bancos no mercado financeiro.

Na renegociação das dívidas estaduais ocorridas em 1997/98, disciplinadas pela Lei 9.496/97, a União assumiu R\$ 95,4 bilhões de dívidas estaduais sendo R\$ 71,3 bilhões refinanciados pelo prazo máximo de 30 anos a uma taxa de juros real mínima de 6% a.a. Este montante equivaleu, a época, a 11% do PIB e a 88,5% da dívida líquida dos Estados e Municípios. A garantia de adimplência está no comprometimento das receitas próprias dos Estados e dos repasses do Fundo de Participação dos Estados. Estes contratos além de fixarem limites de comprometimento da receita líquida real com os encargos da dívida não permitem a emissão de dívida nova enquanto a dívida financeira do estado for maior do que

¹⁴ O estado do Paraíba também não optou por contrato e conduziu o processo de privatização sem o governo federal.

¹⁵ O estado da Bahia privatizou o BANEH e transformou o DESENBANCO em agência de fomento. Minas Gerais privatizou o BEMGE e o CREIREAL e transformou o BDMG em agência de fomento. Santa Catarina federalizou o BESC e transformou o BADESC em agência de fomento. São Paulo privatizou o BANESPA e saneou o Nossa Caixa Nosso Banco.

¹⁶ No Espírito Santo e Ceará existem Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) contra o processo de federalização e posterior privatização. Em Santa Catarina a federalização foi considerada ilegal a partir de uma Ação Popular. No Maranhão também existe Ação Popular tentando reverter à federalização e a posterior privatização.

¹⁷ Esta garantia passa pela aprovação de uma Lei Estadual que obrigue o governo do estado a manter suas contas e aplicações no banco que será privatizado pelo menos por mais seis ou oito anos. No caso do Estado do Ceará esta Lei nem sequer foi votada e tem parecer de inconstitucionalidade da Procuradoria da Assembleia Legislativa. A ausência desta Lei reduz o valor de mercado do banco, inviabiliza a privatização e desencadeia adiamentos nos leilões. Por exemplo o leilão de privatização do banco do Estado do Ceará já foi adiado sete vezes.

¹⁸ O STF criou jurisprudência quando julgou o caso do Banco do Estado de Santa Catarina (BESC).

a sua receita líquida real anual. Esta renegociação é um afunilamento do programa de ajuste fiscal dos Estados que fixa metas para a dívida financeira, exige resultado primário positivo, disciplina ainda mais as despesas com pessoal e busca amortizar parte da dívida com o programa de privatização estadual. Quatro pontos reafirmam as mudanças nas relações intergovernamentais e coloca a União no controle do ajuste patrimonial e fiscal que os estados foram obrigados a realizar, são eles: a) redução da possibilidade dos bancos estaduais financiarem os seus acionistas controladores; b) restrições à expansão da dívida bancária e à emissão de nova dívida mobiliária por parte dos Estados; c) renegociação das dívidas com os bancos federais; e d) privatização de empresas estatais estaduais. Desse modo, o poder de barganha da equipe econômica do governo federal se amplia, diante da debilidade financeira dos governos subnacionais, ao mesmo tempo em que reduz o domínio do Senado Federal sobre assuntos referentes ao endividamento.

Assim, a expansão de novo endividamento dos governos subnacionais estaria vinculada à capacidade fiscal da unidade federada de arcar com novos encargos e à expectativa do setor financeiro privado em adiantar novos créditos. A restrição de gastos nos estados, compatíveis com os respectivos recursos fiscais, inaugurou novas relações intra e intergovernamentais direcionadas pelas autoridades monetárias que ganharam maior espaço para interferir na política de gastos estaduais e modificar parte dos caracteres da Federação brasileira.

Nos anos noventa houve um enquadramento dos governos subnacionais nas determinações da política macroeconômica. A União abandonou a prática de sustentar programas de apoio financeiro sem cobrar mudanças nas gestões estaduais e quis negar seu papel de avalista da unidade nacional, historicamente sustentado pelos fundos públicos e pelas transferências compensatórias. Lopreato (1997: 10) alerta para os limites de romper com as características do Federalismo brasileiro... "A necessidade de evitar o caos financeiro, assegurar a governabilidade e ter uma base parlamentar, fundamental à aprovação da agenda de reformas, não permite à União fugir do compromisso histórico de atender às demandas regionais e costurar o pacto de poder". Continua o autor... "Certamente, não deixará de haver a barganha política em troca de verbas federais

de apoio aos interesses estaduais e regionais, pois não se mexe com a característica do federalismo fiscal brasileiro de forte assimetria do poder econômico e de dependência dos estados de transferências de recursos federais. Mas, o sucesso da estabilização e o avanço da privatização deram novos rumos às negociações, fortalecendo a posição das autoridades econômicas de condicionar os repasses e os empréstimos ao ajuste patrimonial dos estados, abrindo o caminho para se definirem novas formas de relações entre as esferas de governo” (Lopreato, 1997: 16-17).

A privatização das estatais estaduais e o desestímulo em permanecer no setor bancário obrigaram os estados a apertar seus orçamentos, gerar superávits primários e reorganizar seus ciclos de gastos públicos através do Tesouro Estadual. Lopreato (1997: 17) afirma que o campo de atuação dos governos subnacionais está limitado as potencialidades fiscais dos Tesouros Estaduais...“a complexa teia de articulações financeiras entre a administração central e as empresas públicas se perderiam, com o fim dos repasses às empresas e do uso de recursos captados por elas, através de operações triangulares ou atrasos de pagamentos, para o financiamento dos gastos do Tesouro. Assim, a venda dos ativos públicos tanto implicará em mudanças na composição e no volume dos gastos estaduais como em cortes no acesso das administrações centrais a novos financiamentos. A privatização dos bancos estaduais, eliminará outro elemento da lógica de financiamento anterior. A articulação com as instituições financeiras elevou o poder de gasto do setor público acima do que seria possível com a receita fiscal e constitui um caminho por onde foi viável elevar o endividamento e burlar as restrições macroeconômicas”.

As recorrentes renegociações das dívidas estaduais com a União, em períodos cada vez mais curtos, indicam o estado de deterioração das finanças estaduais e revelam tanto a incapacidade dos estados em cumprirem os contratos quanto a crescente dependência destes ao socorro financeiro federal. A reincidência propiciou ao governo federal inaugurar novas formas de relações intergovernamentais reduzindo o raio de manobra dos governos subnacionais e fortalecendo os parâmetros de governança macroeconômica. Desta forma, o ajuste fiscal e patrimonial imposto aos estados obrigou a reformulação do padrão de

financiamento de seus gastos tornando-se imperativo a descentralização dos serviços e o aumento das potencialidades Tesouro Estadual.

Conclusão

Entendemos que estas três características não são as únicas mas certamente são as mais importantes do processo de descentralização brasileiro. A descoordenação, a falta de planejamento e a crise fiscal e financeira da União tencionaram ainda mais os conflitos horizontais: a articulação de esferas subnacionais disputando recursos com o poder central, em parte, perdeu fôlego para a disputa entre esferas intermediárias e entre esferas locais. Apesar da União ter conseguido estancar a criação desorganizada de municípios e enquadrar os estados nos ajustes fiscais e patrimoniais não deteve o aprofundamento da guerra fiscal. Esta característica fragmentadora e, de certa forma, isolacionista reflete os desvios do processo de descentralização e a formatação do Federalismo brasileiro inseridos num contexto de maior internacionalização do capital.

Bibliografia Consultada

- ABRUCIO, Fernando, L. **Os Barões da Federação - Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. Hucitec, São Paulo, 1998.
- AFFONSO, Rui de B. **A Federação no Brasil: impasses e perspectivas**. In AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. FUNDAP, 1995.
- AFFONSO, Rui de B. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada**. Revista Economia e Sociedade da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), nº 14, junho, São Paulo, 2000.
- AFFONSO, Rui de B. **Os Estados e a Descentralização no Brasil**. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal - CEPAL. Série Política Fiscal nº 93, Santiago de Chile, 1997.
- AFONSO, José Roberto R. **Aspectos Conceituais das Relações Financeiras Intergovernamentais**. Revista de Estudos Econômicos da USP, vol. 22, n. 1, janeiro-abril, São Paulo, 1992.
- AFONSO, José Roberto R. **Descentralização Fiscal: revendo idéias**. Ensaio FEE (15) 2, Porto Alegre, 1994.
- AFONSO, José Roberto R. **Descentralização Fiscal: ser ou não ser, não é a questão**. Anais do XXII Encontro Nacional de Economia, Florianópolis, dezembro, 1994 (a).
- AFONSO, José Roberto R. **Descentralização: um estudo de caso sobre o Brasil**. Texto para Discussão Nº 20 do Centro de Estudos de Políticas Públicas. Rio de Janeiro, 1994 (b).

- AFONSO, José Roberto R. **Descentralizar e Depois Estabilizar: a complexa experiência brasileira**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, vol. 3, n. 5, 1996.
- AGHÓN, Gabriel. **Descentralización Fiscal en América Latina: algunas experiencias**. In AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. FUNDAP, 1995.
- AGUIRRE, Basilia M. Baptista & MORAES, Marcos R. **Questão Federativa no Brasil: um "estado das artes" da teoria**. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 1 (65), janeiro-março. Nobel. São Paulo, 1997.
- ALBUQUERQUE, Roberto C. & KNOOP, Joachim. **As Políticas Sociais no Brasil: desafios**. In VELLOSO, João Paulo et alii. Políticas Sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade. INAE/ILDES, Rio de Janeiro, 1995.
- BARROS SILVA, Pedro Luiz & CABRAL COSTA, Vera Lúcia. **Descentralização e Crise da Federação**. In AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. FUNDAP, 1995.
- BIRD, Richard M. & WALLICH, Christine. **Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies: toward a Systemic Framework of Analysis**. Policy Research Department. The World Bank, march, 1993.
- BIRD, Richard, LITVACK, Jennie, & AHMAD, Junaid. **Rethinking Decentralization in Developing Countries**. Sector Studies Series. The World Bank, Washington, 1998.
- BREMAEKER, François E. J. **Limites à Criação de Novos Municípios: a emenda constitucional n. 15**. Revista de Administração Municipal v.43 n. 219, abril-dez 1996, Rio de Janeiro.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Editora Expressão e Cultura, atualizada até a Emenda Constitucional n. 38 de 12/06/2002. Rio de Janeiro, 2002.
- DAIN, Sulamis. **Federalismo e Reforma Tributária**. In AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. FUNDAP, 1995.
- FIORI, José Luís. **O Federalismo Diante do Desafio da Globalização**. In AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. FUNDAP, 1995.
- LAGEMANN, Eugênio. **O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão**. In AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. FUNDAP, 1995.
- LOPREATO, Francisco, C. **Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980/1988)**. Tese de Doutorado IE/UNICAMP, Campinas, 1992.
- LOPREATO, Francisco, C. **Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional de Renda**. Dissertação de Mestrado IE/UNICAMP, Campinas, 1981.
- LOPREATO, Francisco, C. **Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil?** Texto para Discussão, n. 61, Instituto de Economia - UNICAMP. Campinas, 1997.
- MAIA GOMES, Gustavo & MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Texto para Discussão Nº 706. IPEA, 2000, Brasília.
- MAIA GOMES, Gustavo & MAC DOWELL, Maria Cristina. **Os Elos Frágeis da Descentralização**: observação sobre as finanças dos municípios brasileiros. Mimeo, 1995. Brasília.

- NORONHA, Rudolf. **Criação de Novos Municípios: o processo ameaçado**. Revista de Administração Municipal v.43 n. 219, abril-dez 1996, Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA, Francisco. **A Crise da Federação: da oligarquia à globalização**. In AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. FUNDAP, 1995.
- PRADO, Sérgio (coord.); CAVALCANTI, Carlos & QUADROS, Waldemir. **Análise do Sistema de Partilha de Recursos na Federação Brasileira**. Relatório Final. FUNDAP, vol. I, São Paulo, 1999, 89p.
- PRADO, Sérgio. **Guerra Fiscal e Políticas de Desenvolvimento Estadual no Brasil**. Revista Economia e Sociedade da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), nº 13, 1999/a.
- REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 15, nº 3 (59), julho-setembro, Nobel, São Paulo, 1995.
- RIGOLON, Francisco & GIAMBIAGI, Fábio. **Renegociação das dívidas estaduais: um novo regime fiscal ou a repetição de uma antiga história?** BNDES, Rio de Janeiro. Extraído de www.federativo.bndes.gov.br, 2000.
- SERRA, José & AFONSO, José R. **As Finanças Municipais: trajetória e mitos**. Texto para Discussão nº 3. UNICAMP. Outubro/1991, Campinas, São Paulo.