

Acordo de Refinanciamento da Dívida Estadual: redefinições do espaço institucional das relações intergovernamentais¹

Mônica Mora y Araujo de Couto e Silva²

Resumo

As relações intergovernamentais são construídas a partir das idiossincrasias de cada país. Pelas próprias características constitutivas do Estado brasileiro, onde a formação federativa se dá a partir da cessão de poder do governo central para as unidades da federação, o referencial legal define o espaço institucional destas relações de poder. A Carta Magna de 1988, ao tratar do sistema tributário, revela a intenção de consolidar constitucionalmente os alicerces da descentralização fiscal. No entanto, as relações intergovernamentais escapam da esfera tributária e se desenvolvem, também, através do processo de endividamento dos governos estaduais. Neste artigo discute-se a importância da institucionalização das relações intergovernamentais e o papel incremental exercido pelos acordos de refinanciamento da dívida estadual na construção de um arcabouço legal com a finalidade de ancorar institucionalmente as relações intergovernamentais. Sob esta ótica, o refinanciamento da dívida resgataria o espírito constitucional manifesto na consolidação da descentralização administrativa e tributária.

As relações intergovernamentais são construídas a partir das idiossincrasias de cada país. Pelas próprias características constitutivas do Estado brasileiro, essas relações são fortemente influenciadas por relações de poder. Neste artigo discute-se a importância da institucionalização das relações intergovernamentais e o papel incremental exercido pelos acordos de refinanciamento da dívida estadual na construção de um arcabouço legal com a finalidade de ancorar institucionalmente as relações intergovernamentais. Sob esta ótica, o refinanciamento da dívida resgataria o espírito constitucional manifesto na consolidação da descentralização administrativa e tributária.

Fiori (1995), a partir das transformações ocorridas na década de 80, identifica três tipos distintos de federalismo. O primeiro, denominado pelo autor de federalismo “construtivo” ou “progressivo”, embora tenha como exemplo-primeiro os Estados Unidos e, como caso exemplar, a Alemanha, é personificado pela União Européia. Neste caso, o federalismo seria construído a partir de governos locais. A própria construção do Estado, então, estabeleceu-se sobre unidades federadas autônomas, que se organizam federativamente.

¹ Este artigo foi extraído da dissertação de mestrado “Endividamento dos Governos Estaduais: limites à descentralização e à autonomia” orientada pela professora Sulamis Dain

² Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O segundo caso, chamado de “defensivo” ou “perverso”, seria aquele no qual países esfacelados, geralmente por terem atravessado no seu passado recente graves conflitos étnicos, encontrariam na organização federativa do Estado uma forma de reunião de situações nacionais estilhaçadas. Exemplos seriam a Rússia e a Iugoslávia.

Em terceiro lugar, existe aquele que Fiori (1995) define como federalismo “reativo” ou “pragmático”. O autor inclui nesta terceira categoria praticamente todos os países da América Latina. Nestes países, a reorganização do poder democrático dar-se-ia por meio de descentralização da intervenção estatal. O Brasil seria um caso clássico de federalismo “reativo”.³

Segundo o autor:

“Nessa sua terceira versão, a fórmula federalista apareceu inscrita nos anos 80 como peça essencial do discurso anti-autoritário e no projeto de governo ou reforma constitucional de praticamente todas as forças democráticas, fossem elas progressivas ou conservadores” (Fiori, 1995:22)

Pelo fato do federalismo ter se constituído, na Carta Republicana, sem um processo histórico prévio e baseado em poder local forte, o deslocamento de poder insere-se em um processo de cessão de competências do governo central em direção aos governos subnacionais, fazendo com que a autonomia das unidades da Federação tenha de ser permanentemente negociada, o que torna o quadro das relações federativas mais instável.

A coexistência de diferentes pólos de poder, intrínseca à Federação, torna inevitável a revisão de suas relações, até que o contexto fiscal e financeiro se estabilize. A criação de instituições responsáveis pela regulamentação das relações intergovernamentais, ou pela promulgação de leis que as ancorem, reduz o caráter casuístico destas relações, amparando-as em regras claras. Busca-se, assim, diminuir a incerteza e a instabilidade inerentes ao próprio processo político brasileiro recente. A presença de mecanismos institucionais evitaria que as crises conjunturais na Federação impeçam a formação de um arcabouço federativo mais permanente. Conforme coloca Bobbio quando trata de crise:

³ Como já vislumbrava Fiori (1994), a partir de sua definição de federalismo, haveria insustentabilidade do processo de descentralização iniciado na própria década de 80, quando o esgotamento do padrão de financiamento expôs a fragilidade da base de sustentação fiscal dos estados. Assim, o processo de descentralização seria frustrado e teria como justificativa a necessidade de realizar ajustes fiscais.

No Brasil, este processo se dará tanto pela recentralização fiscal propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na receita federal (e a decorrente frustração das políticas sociais descentralizadoras – Saúde e Educação), quanto pelas soluções encaminhadas para a superação da crise financeira dos governos subnacionais.

“A institucionalização dos procedimentos para a solução das crises governamentais serve para circunscrever seu âmbito e para impedir que as mesmas possam pôr em perigo a existência do próprio regime político” (p.305)

Daí a importância das instituições, que delimitam o espaço das crises e as circunscrevem aos conflitos intrínsecos à Federação. A existência de instituições confere ao sistema a estabilidade suficiente para que a instabilidade inerente ao processo político não imploda a Federação.

Assim, as relações intergovernamentais gradualmente se desenvolvem no novo espaço institucional ampliado, com ganhos de transparência. A existência de instituições de caráter mais permanente fortalece a Federação e contribui para que a autonomia dos seus entes esteja assegurada, porque permite que seja explícito o jogo de forças presente no Estado. Observa-se aqui um paradoxo, pois existem limites claros para a transparência, defendida como um dos sustentáculos de um regime democrático e federativo. As relações vão se tecendo e novos fatos surgem. A busca de transparência é um desafio permanente. Vale dizer que transparência não significa assepsia. Como escreve Rezende (1985:520) sobre o processo orçamentário centralizado:

“O fracasso de propostas que defendiam a centralização de decisões orçamentárias como forma de aumentar a racionalidade do dispêndio público, decorre da invalidade de sua principal premissa: a de que é possível promover uma completa assepsia no processo decisório, de forma a eliminar os riscos de contaminação provocados pela ação de agentes externos, isto é, as decisões deveriam ser tomadas em um ambiente que tornasse as autoridades imunes a quaisquer pressões, e onde um contínuo cálculo racional de vantagens e desvantagens de cada alternativa fornecesse a base científica para um resultado mais eficiente.” (Rezende, 1982:520)

O mesmo pode ser dito quanto às relações intergovernamentais. Estas não podem ser assépticas pelas sua própria natureza, mas podem seguir regras claras que sirvam de parâmetro para o jogo político. Os condicionantes do jogo político não são controláveis por normas institucionais, mas estas podem indicar as regras nas quais o jogo se desenvolverá.

A Constituição de 1988 revela a intenção de promover uma descentralização do poder, ao conceder autonomia de gestão e ao estabelecer a participação dos governos subnacionais na receita disponível. As transferências da União para os governos subnacionais, uma das formas de relações intergovernamentais, perdem, em grande medida, o caráter arbitrário e são institucionalizadas. A busca de novas soluções institucionalizadas manifestou o propósito de reafirmar a autonomia das unidades da Federação, que, desse modo, ficariam menos expostas a decisões arbitrárias do poder central.

Apesar de o federalismo não ocorrer necessariamente na presença de estruturas de poder descentralizadas, federalismo e descentralização apresentam sinergias. A independência fiscal e a recomposição da capacidade decisória dos governos subnacionais determinariam a autonomia federativa. O processo de descentralização fiscal antecede os trabalhos constituintes, que, por sua vez, reforçam estes mecanismos através do tratamento concedido à esfera tributária.

A descentralização fiscal proposta pela Constituição de 1988 sustentar-se-ia em três princípios:

- i. autonomia dos governos subnacionais no campo fiscal;
- ii. discriminação das receitas tributárias de cada nível de governo;
- iii. aumento da participação dos governos subnacionais na carga tributária.

Ao tratar da esfera tributária, a Carta Magna indica a intenção de estabelecer relações intergovernamentais mais transparentes, definindo as competências tributárias por esfera de governo. A distribuição de recursos entre os diferentes níveis de governo e o aumento da participação dos governos subnacionais na carga tributária doméstica (inclusive através do aumento da participação dos governos subnacionais em impostos federais) foram acompanhados pela autonomia concedida aos níveis subnacionais de poder. Segundo Afonso (1992a:37-38):

“O princípio básico do sistema tributário financeiro brasileiro é o da autonomia ampla de cada um dos níveis de governo em relação aos tributos de sua competência. Quer dizer, compete à cada unidade federada instituir, legislar e arrecadar tributos de sua competência. (...)”

Não é demais destacar que a autonomia que exercem estados e até mesmo municípios para criar, legislar, fixar alíquotas, cobrar e fiscalizar seus impostos e suas taxas é o fator institucional mais avançado em termos de descentralização fiscal encontrado no sistema brasileiro e destacado em estudos comparados à experiência brasileira.”

Assim, o princípio básico do sistema tributário baseia-se na gestão autônoma das competências tributárias dos governos subnacionais. Este apresenta-se como um fator institucional importante na análise da descentralização fiscal e está associado à autonomia fiscal. A autonomia fiscal garante às esferas inferiores de poder certa independência do governo central quanto à decisão de gastar. A institucionalização da descentralização fiscal, sob este ponto de vista, é um importante passo para reforçar a autonomia dos governos subnacionais.

As relações financeiras intergovernamentais, no entanto, não se restringem as transferências do governo central aos subnacionais e se processam também em outras instâncias. De fato, o que é objeto de decisão na descentralização fiscal proposta na Constituição de 1988 é um conceito limitado de aumento da participação da receita tributária (conceito estreito) própria dos estados e municípios, e de receita disponível (fundos de participação e partilha do ICMS), que deveriam gerar maior autonomia administrativa aos governos locais. Como se verá, não só novos “tributos” federais crescem e escapam da base da partilha, como o volume e a forma de renegociação do endividamento solapam o processo enunciado na Carta Constitucional, frustrando e distorcendo suas intenções descentralizadoras. A descentralização fiscal e a autonomia dos estados vêm-se ameaçadas pelo desequilíbrio financeiro dos próprios estados. As relações desenvolvidas em torno de endividamento corrompem o espírito constitucional.

A análise das relações intergovernamentais permite uma avaliação da natureza e da abrangência do processo de descentralização, permitindo-se a elaboração de um quadro menos virtual e mais próximo da realidade. O endividamento, conforme conceituação de Afonso (1992), expressa uma modalidade de relação financeira intergovernamental e confere às relações intergovernamentais um potencial instabilizador intrínseco.

Os limites impostos ao processo de descentralização não se reduzem à esfera financeira, mas também podem ser observados em decorrência da forma como a participação dos governos subnacionais está discriminada no texto constitucional. O FPM e o FPE, que definem a participação dos estados e municípios na receita tributária do governo federal, estão atrelados ao Impostos de Renda e ao Imposto sobre Produto Industrial.

O desempenho do IR e do IPI não acompanhou a evolução da receita tributária da União. Assim sendo, os governos subnacionais assistiram a uma queda significativa da sua participação na carga tributária do governo federal. Entre 1988 e 1996, a participação dos estados e municípios na receita tributária da União cai de 21% para 15%⁴.

Como a descentralização fiscal prevista constitucionalmente se sustentaria parcialmente sobre o aumento da participação dos governos subnacionais na receita tributária da União, constata-se que de fato esta se revela, sob este ponto de vista, menos

⁴ Na realidade, o repasse de recursos para os governos subnacionais não foi imediato, ocorrendo de modo gradual. Pode-se supor que, quando os constituintes determinaram a participação dos estados na receita tributária da União, eles tinham como parâmetro a composição da arrecadação federal no ano da reforma constitucional.

abrangente do que se esperava. O aumento da participação de outros tributos na receita federal, em grande medida, pode ser atribuído ao comportamento das contribuições sociais⁵.

A descentralização fiscal é, assim, em grande medida revertida, pelo desequilíbrio financeiro dos governos subnacionais, assim como pela recentralização promovida pela apropriação, pelo OGU, dos recursos previstos para o financiamento do Orçamento da Seguridade.

Destarte, ao constatar a fragilidade das bases da descentralização fiscal, questiona-se, de uma certa maneira, os avanços no sentido de fortalecer a autonomia dos governos subnacionais que a Constituição de 1988 sugeria. A expectativa de descentralização fiscal, em grande medida, foi frustrada. Suas bases de sustentação, parcialmente, foram minadas em consequência do desequilíbrio financeiro dos estados e dos critérios de participação do governos subnacionais na receita tributária federal.

Quanto ao desequilíbrio financeiro dos estados, este antecede a Constituição de 1988. Assim sendo, quando a descentralização fiscal foi institucionalizada pela Carta Magna, esta já estava comprometida pelo endividamento dos governos subnacionais. O agravamento da crise financeira dos estados, após o Plano Real, somente reforça o diagnóstico inicial quanto às limitações da descentralização fiscal e da autonomia.

As administrações estaduais enfrentam problemas tanto de ordem financeira quanto fiscal. A implantação do plano Real expôs uma fragilidade de caráter estrutural das finanças estaduais. Herança do endividamento decorrente do modelo de desenvolvimento adotado na década de 70, e agravada pela ruptura do padrão de financiamento na década de 80, constata-se, então, que após 1994, a elevação substancial da taxa de juros (o que gerou pressão adicional sobre o estoque de dívida) e a deterioração do resultado primário (decorrente da falência dos mecanismos de adequação da despesa à receita) tornam flagrante a fragilidade fiscal-financeira dos governos estaduais e agravam o desequilíbrio das já combalidas finanças estaduais.

Na literatura de Finanças Públicas podem ser identificados dois indicadores largamente utilizados para a mensuração do desequilíbrio financeiro. O primeiro deles está

⁵ Em decorrência de sua vinculação a gastos na área social, este tributo apresenta um apelo político que facilita a aprovação pelos parlamentares.

associado à relação entre dívida e receitas e, o segundo, à margem de poupança real. No primeiro caso, utiliza-se a receita como parâmetro para o estoque de dívida. A margem de poupança real avalia o comprometimento da receita no pagamento da dívida, ou seja, a capacidade de o crescimento da receita acompanhar a velocidade de crescimento da dívida. Na esfera financeira, então, diagnostica-se, à luz dos indicadores de Meta Fiscal e de Margem de Poupança Real, que a crise é generalizada, embora apresente diversos graus de intensidade.

Indicadores de Desempenho Financeiro

A composição da dívida condiciona, em grande medida, a trajetória do endividamento e o crescimento do estoque. Ao estudar a relação dívida/receita não se capta a evolução do endividamento e o impacto do estoque de dívida sobre a receita, e, tão importante quanto o volume de endividamento, são as condições de financiamento. A estrutura do endividamento será um dos determinantes da capacidade do estado de conviver com um determinado estoque. Nota-se, contudo, que, quando o desequilíbrio financeiro adquire contornos demasiadamente críticos, a questão do estoque passa a ser relevante. Em suma, quando a crise atinge tal gravidade, a análise da razão entre dívida e receitas pode

Indicador	Margem de Poupança Real			N F
	1994	1995	1996	
Norte	0,0%	0,0%	0,0%	
Acre	0,0%	0,0%	0,0%	
Amazonas	0,0%	0,0%	0,0%	
Pará	0,0%	0,0%	0,0%	
Rondônia	0,0%	0,0%	0,0%	
Amapá	0,0%	0,0%	0,0%	
Roraima	0,0%	0,0%	0,0%	
Tocantins	0,0%	0,0%	0,0%	
Nordeste	-0,3%	6,5%	8,2%	
Maranhão	0,0%	0,0%	0,0%	
Piauí	0,0%	0,0%	0,0%	
Ceará	0,7%	1,5%	0,8%	
R. Norte	-17,2%	0,0%	0,0%	
Paraíba	-9,7%	1,7%	0,9%	
Pernambuco	0,0%	0,0%	50,4%	
Alagoas	0,0%	146,2%	9,5%	
Sergipe	6,0%	7,8%	4,5%	
Bahia	4,5%	6,6%	3,7%	
Sudeste	32,6%	40,9%	21,2%	
Minas Gerais	43,2%	79,1%	35,0%	
Espírito Santo	1,4%	2,2%	1,4%	
Rio de Janeiro	27,7%	46,5%	24,0%	
São Paulo	33,9%	35,5%	18,8%	
Sul	18,7%	32,0%	30,1%	
Paraná	2,3%	3,7%	2,2%	
Santa Catarina	9,0%	13,1%	90,7%	
Rio Grande do Sul	39,9%	84,1%	36,6%	
Centro Oeste	5,7%	8,6%	4,8%	
Mato Grosso	3,5%	5,2%	3,4%	
Mato Grosso do Sul	6,7%	11,1%	6,6%	
Goiás	9,4%	14,5%	7,5%	
Distrito Federal	0,0%	0,0%	0,0%	
Brasil	18,0%	25,2%	16,4%	

Fonte: Banco Central, Secretaria do Tesouro Nacional e Confaz.

tornar-se interessante.

Diversos especialistas defendem a relação entre a dívida e a receita disponível como um indicador da saúde financeira dos estados. Quando estes valores se iguaissem, a dívida ganharia contornos razoáveis. A relação entre dívida e receita tributária estadual atingiu, para o conjunto dos estados, o valor de 2,7. Considerando-se que o Banco Mundial estabelece como meta que esta razão se iguale a 1, temos, evidentemente, um quadro de sobreendividamento. (ver tabela acima)

Como Indicador de Margem de Poupança Real entende-se o superávit primário que implicaria a eliminação do déficit operacional. O Indicador de Margem de Poupança Real I revela que a partir de 1994, a trajetória da margem de poupança real para financiar o déficit operacional cresce explosivamente.

Em 1995, as necessidades de financiamento do déficit operacional exigiriam (somente para rolar a dívida mobiliária) superávits que chegam a atingir, em casos extremos, cerca de 80% (Minas Gerais e Rio Grande do Sul), enquanto que São Paulo, o estado mais endividado, deveria apresentar um superávit da ordem de 36%.e o Rio de Janeiro deveria incorrer em superávits da ordem de 47%. Em 1996, quando a taxa de juros cai ao patamar de 15%, o superávit primário necessário para zerar o déficit operacional decorrente da dívida mobiliária permanece muito elevado para os estados mais endividados.

O Indicador de Margem de Poupança Real I inclui somente a dívida mobiliária, que representava em 1997 33% da dívida dos estados. Isso significa que a margem de poupança necessária para “zerar” o déficit operacional deveria ser muito maior. Deve-se notar que o superávit primário não será proporcional à participação da dívida mobiliária no estoque de dívidas pois a taxa de juros que incide sobre a dívida depende da forma de captação no mercado.

Os indicadores mostram que existe, de fato, uma situação de grave desequilíbrio financeiro. Tendo a receita como parâmetro observa-se que o estoque está muito acima do considerado ideal. Por outro lado, as atuais condições de financiamento da dívida para alguns estados implicariam a necessidade de comprometimento quase integral da receita somente com o pagamento dos encargos das dívidas renegociadas e com os juros das dívidas restantes.

Inicialmente, deve-se destacar que a organização federativa do país exige uma saída negociada. Adiar a solução somente agrava os problemas, já que a pressão do fluxo sobre o estoque, dada a política de elevadas taxas de juros, conferia um caráter explosivo à situação.

Constatada a existência de uma crise financeira grave dos governos estaduais, observou-se a necessidade de buscar alternativas para a sua superação. Os estados têm a seu alcance somente instrumentos de ordem fiscal. No entanto, como afirma Baer (1994), ao analisar a política de ajuste do setor público na década de 80, quando os desajustes financeiros adquirem tal gravidade, políticas fiscais não conseguem revertê-los. Esta situação do setor público encontra paralelos na atual situação estadual.

Como um ajuste fiscal não conseguiria reverter o quadro de desequilíbrio financeiro, torna-se relevante discutir outras formas de recomposição da capacidade de pagamento dos estados. Esta recomposição está condicionada às condições de financiamento, que compatibilizariam o estoque de dívidas à receita dos estados, eliminando da dívida o componente explosivo.

É interessante notar que, quando se trata da questão financeira, deve-se separar o estoque da dívida dos fluxos dela decorrentes. Explicando melhor, o estoque da dívida em si não é uma variável tão importante. As condições de rolagem condicionarão a capacidade dos estados de suportar determinado estoque de dívida, porque serão estas condições que determinarão os impactos do estoque de dívida sobre a esfera fiscal.

Como afirmou Baer (1994:71) em relação à crise financeira do Estado na década de 80:

“(...) A violência do choque externo _ não só pela elevação dos custos financeiros internacionais e pela deterioração das condições de troca, mas especialmente pelo corte do financiamento externo _ e a política de ajuste implementada para enfrentá-lo implicaram desajustes financeiros no setor público de tal magnitude, que dificilmente podem ser resolvidos com políticas fiscais isoladas e convencionais (aumento nas despesas e corte nas despesas). A análise sugere que o problema vai além da questão fiscal e diz respeito à recomposição das condições internas e internacionais de financiamento do setor público.”

Como ressalta Baer, a questão que se impõe é a necessidade de recompor as condições de financiamento dos estados. A impossibilidade de os estados arcarem com os encargos de uma dívida que chega a alcançar de 3 a 4 vezes o valor da sua receita líquida anual, sinaliza que um acordo de refinanciamento da dívida representaria a única alternativa para a saída da crise financeira na qual os estados se encontravam.

A transformação do financiamento de curto prazo em funding (em condições compatíveis com a capacidade de pagamento dos estados) suaviza o ajuste fiscal necessário na presença de desequilíbrios financeiros. O ajuste fiscal, isoladamente, não permite a superação dos problemas na esfera financeira; contudo, a esfera fiscal condiciona a capacidade de superação da crise financeira, pois esta, em certa medida, define a capacidade de pagamento, pelos governos subnacionais, dos encargos da dívida. Ou seja, o impacto dos fluxos decorrentes do estoque sobre as contas indicam a possibilidade de convivência com determinado estoque de dívida. Logo, as interligações entre as duas esferas (fiscal-financeira) condicionam a superação da crise. Por outro lado, a análise da relação entre fluxos e estoques da dívida e suas interligações com a esfera fiscal condicionam a capacidade de contratar novas operações de crédito pelos governos estaduais.

A gravidade da crise financeira impede que os estados consigam superá-la por meio de um mero ajuste fiscal. A falta de alternativas de financiamento de longo prazo na economia terminam por fazer que a União exerça a função de intermediadora.

Uma saída da qual a União participasse enquanto articuladora de um acordo de refinanciamento tornou-se cada vez mais flagrante. A operação de troca de títulos federais por estaduais realizada pelo Banco Central confirma este diagnóstico. Por outro lado, os empréstimos concedidos pela Caixa Econômica Federal sob o amparo dos votos CMN nºs 162/95, 175/95 e 122/96 reforçam esta hipótese. Estes empréstimos concedidos foram um instrumento para fundar dívidas referentes à antecipação de receita orçamentária. O adiamento de uma solução conferia contornos mais dramáticos à crise. Assim, o refinanciamento da dívida pela União é uma saída negociada para a crise da dívida.

A operação de troca de títulos estaduais por federais indica a impossibilidade de os problemas serem resolvidos na esfera estadual. A intervenção do Banco Central deveria ser realizada mais cedo ou mais tarde, inclusive para evitar os efeitos sistêmicos decorrentes do caráter instabilizador intrínseco à insolvência de uma unidade da Federação. Segundo Giambiagi (1995:9):

“ Isso [a operação de troca de títulos estaduais por federais realizada pelo Banco Central] traria problemas sistêmicos graves, pois haveria um grande risco de levar à quebra boa parte dos bancos estaduais, com o “efeito dominó” próprio das crises financeiras. É em função desse risco que o Banco Central continua validando a mencionada troca de papéis, mas, por outro lado, os estados não têm garantia de que ela seja permanente.” (Giambiagi, 1995:9)

A intervenção do Banco Central já revelou indícios de que a crise financeira não poderia ser superada no âmbito dos estados. Uma solução da qual o governo federal participasse gradualmente vai se delineando, pois a União “não tem, na prática, qualquer limite para expansão da dívida em títulos ou base monetária”⁶ e poderia absorver mais facilmente o desequilíbrio financeiro dos estados, o refinanciando. Como colocam Furugem, Pessoa e Abe (1996:22)

“Os problemas estão migrando, portanto, da área onde haveria limites naturais (estados e municípios) para onde os desequilíbrios podem mais facilmente se transformar em emissão de moeda (Governo Federal).”

O poder central, ao propor um refinanciamento, transforma uma dívida muito acima da capacidade de pagamento das administrações estaduais em uma dívida pagável. A União cumpre sua função de articuladora dos interesses da Federação. Assim, utiliza-se de suas prerrogativas enquanto responsável pela função estabilizadora e viabiliza financeiramente os estados. O refinanciamento _alternativa negociada para a crise_ pode fortalecer a Federação, na medida que se institucionalizam relações que aconteciam de maneira discricionária. A saída da crise depende, em grande medida, da criação de mecanismos que evitem que esta crise se torne recorrente.

O refinanciamento onerou a União, posto que o governo federal, para financiar os estados, capta recursos no mercado e subsidia os estados. Logo, os benefícios sistêmicos desta medida estão associados ao êxito do acordo. Se o refinanciamento sinalizar recursos ilimitados para os governos estaduais, acelera-se em direção a uma crise da Federação. Portanto, deve-se exercer um controle rígido do endividamento, enquanto a situação financeira das unidades da Federação não for regularizada.

Conclui-se que o crescimento da dívida, inclusive pela capitalização dos juros ao principal, torna imprescindível um refinanciamento do saldo devedor. O refinanciamento representa o fortalecimento das relações intergovernamentais, na medida em que afasta a Federação de uma situação de crise eminente (na medida que os conflitos se aguçariam com a falência virtual dos governos estaduais) e possibilita ancorar as relações em regras institucionais.

A exacerbação da crise financeira dos estados exige uma saída negociada, que leva a uma discussão das próprias causas do desequilíbrio. A crise carrega em seu âmago

⁶ Furugem, Pessoa e Abe (1996:22).

alternativas para sua própria superação. Por outro lado, as alternativas para a superação da crise trazem embutidas em si o diagnóstico do problema. Identificam-se, na crise, dois pontos de tensão (que estão interligados), a saber: as relações de poder entre as diferentes esferas de governo e a questão do financiamento.

O fator explosivo da crise financeira está associado ao financiamento inadequado (operações de crédito de curto prazo, que, em parte, explicam a trajetória da dívida e, conseqüentemente, o volume do estoque. A escassez de fontes de crédito de longo prazo (funding) terminam por exaurir a situação financeira dos estados. A questão fundamental é conseguir reverter o caráter de curto prazo que as operações de crédito assumiram, alongando o prazo de pagamento, ou seja, modificando o perfil da dívida, de maneira a compatibilizá-la à capacidade de pagamento dos estados.

Frente ao agravamento da situação, o governo federal viu-se compelido a interceder criando um refinanciamento, que teria perfil e condições de longo prazo. Estabeleceu-se, então, condições de financiamento condizentes, de maneira que os estados recompusessem sua capacidade de pagamento. Assim, por vias indiretas, vislumbra-se uma possibilidade de superação da crise.

A superação efetiva da crise financeira exige dos estados a realização de um ajuste fiscal (para viabilizar o pagamento das prestações de um eventual refinanciamento), o que, no entanto, compromete o processo de descentralização fiscal.

A atual crise reflete a incapacidade dos mecanismos de controle de endividamento dos governos subnacionais em evitarem o sobreendividamento dos governos subnacionais. Pelo caráter de relação intergovernamental intrínseco ao endividamento, os mecanismos de controle de endividamento são importantes, na medida em que impedem que o desequilíbrio financeiro atinja uma tal magnitude que exista a necessidade de intervenção do governo federal e a conseqüente transferência do desequilíbrio a instâncias superiores.

Como a capacidade de alavancar recursos é muito diferenciada entre as diferentes unidades da Federação, as limitações dos mecanismos de controle de endividamento permitem que alguns estados, utilizando as prerrogativas da autonomia, se sobreendividem. As implicações sobre a Federação, que, de uma forma ou de outra, acaba partilhando o ônus do desequilíbrio financeiro com o governo subnacional (conforme sempre sucedeu-se historicamente), indicam que, nas relações intergovernamentais desenvolvidas em torno do

endividamento, são discutidos os limites entre a autonomia dos governos estaduais e a soberania da União.

A impossibilidade de propor uma política global sanciona o sobreendividamento dos governos de algumas unidades da Federação. Uma vez que os desequilíbrios financeiros não podem ser superados com um mero ajuste fiscal e que acabam sendo transferidos para a União, o ônus do saneamento financeiro de alguns governos estaduais é arcado pela Federação e, em última instância, é partilhado com os demais membros. Assim, o endividamento tem repercussões sobre a Federação.

O conhecimento dos mecanismos de controle do endividamento é peça indispensável na explicitação das atuais relações financeiras intergovernamentais. A importância do controle do endividamento não significa que se deva proibi-lo, mas sim criar mecanismos institucionais que regulem as relações financeiras intergovernamentais. O controle efetivo do endividamento é um passo a mais na construção de um arcabouço institucional que fortaleça a Federação brasileira.

Bobbio associa a descentralização à autonomia dos governos subnacionais. A descentralização total levaria a romper com a noção de Estado (Dicionário de Política -Bobbio, p.329). A autonomia dos governos subnacionais deve estar atrelada a mecanismos que evitem a implosão da Federação. Nesta perspectiva, e dada a relativização da relevância atual do federalismo fiscal brasileiro e sua subordinação ao processo de endividamento, a importância do controle do endividamento aparece como possibilidade de limitar a autonomia dos governos frente à soberania da Federação. Paradoxalmente, a capacidade de impor controles reduz a possibilidade de crises financeiras de maiores proporções, pois a Federação, em última instância, arca com o ônus implícito na negociação e nas propostas de superação de crise.

O estado crítico das finanças estaduais teve como contrapartida uma proposta, pelo governo federal, de refinanciamento da dívida. Esta saída renegociada revitaliza o pacto federativo à medida que institucionaliza relações e garante aos estados condições de financiamento compatíveis com a sua capacidade de pagamento.

A proposta materializada no acordo⁷ protocolado entre a União e os estados propõe condições de financiamento compatíveis com as respectivas capacidade de pagamentos e introduziu, assim, um caráter mais realista às negociações.

A atual situação das contas da maioria dos estados mostra que deverá ser realizado uma política de redução dos gastos e de incremento da receita, a fim de sejam disponibilizados os recursos previstos na cláusula de comprometimento da receita, pois o pagamento das parcelas de amortização, implicitamente, significa superávits operacionais entre 14,9% e 17,7% (dependendo do comprometimento da receita)⁸. Assim, o acordo, embora institua como meta fiscal a relação dívida/receita, implicitamente, exige uma margem de poupança compatível com o percentual de comprometimento de receita.

Isso representará um forte ajuste fiscal para a maioria dos estados, mas caso este acordo não seja assinado, a situação dos estados iria se deteriorar rapidamente. O acordo é benéfico aos estados. Fazendo um exercício simples, pode-se comprovar isso. Segundo fontes do Tesouro, existe uma estimativa de que a dívida renegociada atingirá o montante de R\$ 80 bilhões. Extraíndo-se os 20% referentes ao pagamento à vista, chega-se a um montante de R\$ 64 bilhões. Isto representará juros de cerca de R\$ 3,9 bilhões. Supondo que a taxa de juros se mantivesse em 15% a.a., somente em juros isso representaria R\$ 9,6 bilhões.

A federalização da dívida dos estados, isso implica forte pressão sobre as contas da União. A dívida interna líquida do setor público federal estava estimada em R\$113 bilhões, em novembro de 1996⁹ e o refinanciamento representaria um aumento de cerca de 60% da dívida federal. Inicialmente, deve-se dizer que, em um primeiro momento, não ocorre necessariamente um desequilíbrio patrimonial, já que o passivo referente à dívida assumida teria como contrapartida um ativo (a dívida dos estados para com a União).

⁷ Os protocolos de acordo dos estados junto ao governo central são individualizados. As condições de pagamento variam de estado para estado. As cláusulas foram estabelecidas a partir do diagnóstico realizado por missões enviadas pelo Tesouro Nacional aos estados para análise da situação real das finanças e da capacidade de pagamento. Ao final, elaborou-se quadro com as condições do empréstimo para cada estado. Nesta subseção, as informações referem-se a condições gerais, sobre as quais os protocolos versam. Qualquer exceção será destacada.

⁸ Adotou-se o seguinte procedimento para se fazer este cálculo: considerando-se que o comprometimento da receita oscila entre 13 e 15% (conforme está no quadro referente às condições do acordo), e que o superávit operacional inclui juros, supôs-se que o comprometimento da receita significa um superávit operacional, já que o pagamento refere-se a juros e amortização.

⁹ Segundo informações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional

Existem três questões a serem colocadas. Primeiramente, a União tem como devedores estados próximos à insolvência. Em segundo lugar, existirá um diferencial entre a taxa de juros praticada pela União para captar os recursos e aquela dos protocolos assinados entre os governos federal e estaduais. Em terceiro lugar, a União provavelmente vai captar recursos no curto prazo para um financiamento de longo prazo.

O pagamento das parcelas, embora tenha como garantia as receitas próprias dos estados, em certa medida está condicionado a variáveis de caráter político. Assim, inegavelmente, à União caberá um crédito de baixa qualidade. Por outro lado, a União provavelmente financiará parte significativa da dívida referente ao refinanciamento colocando títulos no mercado. Haverá uma troca de dívida de “boa qualidade” (que goza de confiança no mercado) por uma dívida que tem chances de não ser paga integralmente.

O diferencial da taxa de juros¹⁰ implicará um subsídio aos estados que será arcado pela União, ou seja, pela federação. O volume do subsídio é função das taxas de juros. A tendência das taxas de juros não é descendente. Assim sendo, mesmo que taxas como as praticadas em 1995 e em 1997/98 decorram de políticas conjunturais, as taxas de juros deverão se manter em um patamar elevado.

Conclui-se que, por mais rigorosas que sejam as condições impostas pelo Programa de Ajuste Fiscal, a União está arcando com a parte mais onerosa do acordo. Como Giambiagi (1995) argumenta¹¹, a União tem capacidade de absorver este impacto. Não se deve desconsiderar que tanto em termos relativos quanto absolutos a dívida renegociada significa um montante muito elevado. Além disso, o subsídio concedido representará um ônus para a União. Assim sendo, a despeito da intervenção do governo federal ser necessária para debelar a crise, existe um custo para a União e este é significativamente elevado.

O acordo incorpora, de certa maneira, o espírito constitucional da Carta Magna de 1988. Inicialmente, por institucionalizar as relações intergovernamentais.. Em segundo

¹⁰ Os juros reais, embora tenham caído significativamente em 1996, permanecem em elevados patamares (em 1995, 30% e, em 1996, 18%). Isso representaria, para estados como São Paulo, o pagamento de 13% ou 15% sobre uma dívida estimada de mais de R\$30 bilhões. Ou seja, juros de R\$ 5,4 a R\$ 9 bilhões. Este montante representa algo entre 35,5% e 59,2% da receita do ICMS destinada à administração estadual 10. Estes valores não incluem qualquer amortização da dívida.

¹¹ Embora a situação não fosse tão crítica tal como hoje se encontra, seus argumentos são de caráter mais estrutural. O subsídio, segundo a sua proposta, seria bem menos. Primeiramente, por se tratar somente da dívida mobiliária. Em segundo lugar, por prever juros bem mais elevados.

lugar, por viabilizar intertemporalmente um maior grau de autonomia das unidades subnacionais. Por fim, por criar alguns pré-requisitos à maior transparência das relações entre governo federal e estados.

Ao federalizar a dívida dos estados, o governo institucionaliza relações que já vinham se desenvolvendo. No caso da dívida mobiliária, a troca de Letras do Banco Central por títulos estaduais e municipais atinge 73% da dívida dos estados em dezembro de 1996. Isto significa que cerca de R\$ 32,8 bilhões, a preços de dezembro de 1996, já haviam sido trocados. Por outro lado, as dívidas contraídas junto à CEF por meio dos Votos nos 162/95, 175/95 e 122/96 são renegociadas, assim como as contraídas junto ao Banco do Brasil e a bancos públicos.

A crise financeira levou o governo central a intervir, por meio de diferentes instrumentos, para evitar a inadimplência dos governos estaduais. O governo, ao formalizar estas relações, reduz a vulnerabilidade dos governos subnacionais, já que não existia nenhum contrato anterior que assegurasse a manutenção desta política.

O aumento da autonomia está associado, também, à fixação da taxa de juros e à fixação de um determinado percentual de comprometimento de receita. A primeira medida corrige parcialmente a trajetória explosiva da dívida. A segunda, possibilita aos estados a realização de um planejamento dos gastos que, em certa medida, restitui sua capacidade de decisão sobre as alocações desses gastos.

Nota-se, por outro lado, que a privatização ou liquidação dos bancos estaduais (condição para o refinanciamento) restringiria o grau de manobra dos estados. A utilização dos bancos estaduais como um braço da administração estadual, por meio de mecanismos de captação de recursos, faz deles um instrumento de autonomia espúria, pois este fere as prerrogativas federativas ao introduzir instabilidade financeira no sistema. Embora seja possível assegurar a importância da cláusula de liquidação ou privatização do contrato, é difícil avaliar a magnitude desta medida para cada unidade da Federação. Além da fragilidade estatística, observa-se que os efeitos futuros da liquidação de bancos, que funcionavam como caixa para os governos estaduais, são de difícil mensuração.

É interessante observar que a existência de um único credor incrementa a vulnerabilidade dos estados. Até então, dada a pulverização dos credores, os estados

podiam recorrer ao argumento do risco sistêmico provocado por sua inadimplência. A partir de agora, ameaças destes tipo perdem sentido já que a União será a maior credora.

Por fim, o acordo assegura maior transparência às relações intergovernamentais exatamente em sua dimensão mais obscura, ou seja, na questão do endividamento dos governos subnacionais. Assim, nota-se que embora o acordo provavelmente não seja um acordo final, ele representa um importante passo em direção à transparência das relações intergovernamentais, seu caráter é incremental. Pode-se dizer que a própria natureza do processo impede que se chegue a um acordo final. As relações, por sua própria natureza, não são assépticas. Relações de poder são, por definição, conflituosas. Um acordo de renegociação sempre terá uma forte carga de temporalidade. Por outro lado, deve-se mais uma vez dizer que este acordo carrega um forte subsídio para os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e, particularmente, São Paulo.

O acordo de refinanciamento protocolado entre a União e os governos estaduais, de uma certa maneira, permite compatibilizar as condições de financiamento à capacidade de pagamento dos estados, sendo a trajetória explosiva da dívida corrigida pela taxa subsidiada de juros prevista na renegociação. As condições do refinanciamento beneficiam aos estados, particularmente os mais endividados. No entanto, os desembolsos referentes ao financiamento proposto pela União mostram claramente as limitações do processo de descentralização. O acordo de refinanciamento somente desnuda o estado de fragilidade financeira dos estados, revelando que o processo de descentralização fiscal já estava minado, em grande medida, desde a promulgação da Carta Magna, em 1988.

A participação dos estados na receita tributária sobre a qual se sustentaria a descentralização fiscal prevista constitucionalmente, no entanto, foi, em grande medida, solapada, seja pela queda da participação dos governos estaduais na receita tributária federal, seja pelo superávit primário implícito nos protocolos de refinanciamento das dívidas estaduais.

Embora à primeira vista isso represente perda de autonomia, deve-se dizer que a autonomia, na situação que os estados se encontravam, tinha um significado próximo do virtual, já que as relações de dependência para com o poder central eram evidentes. Paradoxalmente, pelas implicações do endividamento das unidades da Federação sobre a sua própria autonomia, o refinanciamento permite vislumbrar que essa autonomia possa ser,

em certa medida, recuperada, porque este representa a institucionalização de relações que vinham se processando informalmente, além de corrigir a trajetória da dívida. O acordo de refinanciamento recupera, em parte, o espírito constitucional, ao criar condições para que a autonomia dos estados seja construída em novas bases.

Apesar de terem sido frustradas expectativas quanto à disponibilidade de recursos após a descentralização fiscal, a Constituição de 1988 abriu caminho para a redefinição do espaço onde as relações intergovernamentais são desenvolvidas. A institucionalização das relações tributárias entre os diferentes níveis de governo representou um grande avanço, pois reforçou a autonomia fiscal e confere maior transparência às relações. As conquistas obtidas pelos estados na Constituição, no que respeita à institucionalização das relações, não foram perdidas.

A gravidade da crise dos governos estaduais culminou em uma saída negociada, na qual as relações (que antes ocorriam arbitrariamente) ganham um formato institucionalizado. A institucionalização das relações entre os diferentes níveis de governo também pode ser vislumbrada de uma certa maneira nos acordos recentemente protocolados entre a União e os governos estaduais. Por outro lado, o estoque de dívida dos estados atingiu tal magnitude que a discussão dos mecanismos institucionais de controle de endividamento vem à tona.

Assim, na própria crise encontram-se as alternativas para a sua superação, assim como o seu diagnóstico (financiamento inadequado e limitação dos mecanismos de controle de endividamento). As críticas que eventualmente possam ser realizadas aos acordos protocolados ou a futuros mecanismos de controle de endividamento, são decorrência de sua formalização via leis ou acordos. A reversão do aumento da participação dos governos estaduais na receita disponível decorre de relações baseadas em poder real e revelam o componente político intrínseco às relações intergovernamentais. A crescente institucionalização das relações não significará relações assépticas entre os diferentes níveis de governo, mas lhes garante maior transparência. A transparência não solucionará os problemas, mas permitirá que estes sejam discutidos.

A análise dos números, embora possibilite um exame pormenorizado da situação, apresenta limitações na medida em que mostra um quadro exato quando a situação das unidades da Federação guarda particularidades muito significativas. Quando se propõe uma

proposta de refinanciamento da dívida, mensura-se o montante a ser pago, a forma de pagamento, buscando-se, dentro do possível, minimizar as diferenças de tratamento entre estados. Entretanto, as próprias disparidades entre as diferentes unidades da Federação fazem com que um tratamento igual para unidades completamente desiguais entre si atrele a qualquer negociação efeitos desiguais sobre os entes federados. Existem uma série de medidas cuja abrangência e profundidade não são mensuráveis. Assim, pode-se calcular o subsídio que a União está concedendo aos estados, a distribuição desigual entre as diferentes unidades da Federação, mas esbarra-se nos impactos subjetivos da renegociação.

O desequilíbrio financeiro dos estados adquiriu contornos de tal forma críticos que o mero ajuste fiscal de curto prazo não seria capaz de reverter o quadro. A criação de instrumentos institucionais para viabilizar a superação da crise permite que se tenha um padrão de solução menos arbitrário.

A questão que se coloca é que, por mais transparente que sejam as leis, existem disparidades decorrentes do tratamento igual para entes desiguais. Por meio da legislação pertinente podem-se definir critérios de distribuição de recursos fiscais, de controle de endividamento ou de refinanciamento de dívidas. No entanto, as desigualdades regionais no Brasil são muito grandes. Desta forma, as leis implicarão impactos diferenciados para cada unidade da Federação. A transparência nas relações intergovernamentais é uma condição necessária mas não suficiente para que o tratamento dispensado considere as peculiaridades de cada estado.

Por sua própria natureza, as relações intergovernamentais desenvolvidas em torno do endividamento serão sempre um espaço onde o jogo político se fará presente. Diante disto, pode-se tentar construir referenciais institucionais que confirmem maior transparência à esta forma de relação intergovernamental.

Os mecanismos institucionais de endividamento e dos acordos protocolados entre os governos estaduais e o governo federal podem apresentar distorções (e serem alvo de críticas), mas a sua própria formalização favorece a negociação e a percepção de seus limites e das limitações à sua abrangência. A institucionalização não significa a superação dos problemas, mas sim sua circunscrição a um espectro de problemas pré-delimitado, o qual terá conseqüências sobre as relações intergovernamentais, a curto e médio prazo.

A gradual institucionalização das relações intergovernamentais permite que os conflitos (que eventualmente surgirão) sejam circunscritos a um espaço pré-definido e delimitado. O processo de consolidação de referenciais institucionais, que balizem as relações intergovernamentais, reforça a autonomia dos governos subnacionais. Nesse sentido, a crise dos governos subnacionais, ao colocar em discussão alternativas à sua superação, pode resultar na construção de referenciais institucionais e, desta forma, no fortalecimento da Federação.

Bibliografia

- Afonso, J.R.** (1992). *Aspectos Conceituais das Relações Financeiras Intergovernamentais*. Estatísticas Econômicas, v.22, n°1, p.5-34. São Paulo, abr/1992
- Baer, M** (1994). *Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- Dain, S** (1995). *Federalismo e Reforma Tributária* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.
- Fiori, J.L** (1995). *O Federalismo Diante do Desafio da Globalização* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.
- Furugem, A. S. , Pessoa, L.P.de P. , Satossi,** (1996). *A Dívida Pública Federal: evolução e perspectivas de curto prazo*. Trabalho desenvolvido para o Banco de Investimento Garantia. Março de 1996
- Giambiagi, F.** (1995). *Uma Proposta de Engenharia para a Federalização da Dívida Mobiliária e de Ativos Estaduais*. TD 36. Rio de Janeiro: BNDES, novembro de 1995.
- Silva, M.M.A.C** (1997) . *Processo de Endividamento dos Estados: problemas e limites à descentralização e à autonomia*. Dissertação de mestrado. IE/UFRJ, 1997
- Rezende, F.** (1982). *Autonomia Política e Dependência Financeira: uma análise das transformações recentes das relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados*. PPE, vol.12 n°, pag. 489 a 540, agosto de 1982