

A DERROTA DA FEDERAÇÃO: O COLAPSO FINANCEIRO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS¹

Luís Roberto Barroso

Professor titular da UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO: I. Premissas doutrinárias fundamentais. 1) Federação. Generalidades; 2) Repartição da competência tributária e transferências intergovernamentais de rendas. II. Aspectos do desajuste fiscal dos Estados e Municípios. 1) A escassez dos recursos arrecadados e o processo de endividamento; 2) O descontrole dos gastos. III. A União, os Estados e os efeitos da globalização sobre a autonomia federativa. IV. Conclusão.

I. PREMISSAS DOUTRINÁRIAS FUNDAMENTAIS

1. Federação. Generalidades

O Brasil é uma República Federativa, na dicção expressa do art. 1º da Constituição de 1988. Federação traduz a forma de Estado, o modo como se reparte o poder político no âmbito do território, e tem por pressuposto a descentralização política. Daí resulta, segundo fórmula clássica, a existência de duas ordens jurídicas: a *federal*, titularizada pela União, e a *federada* (ou estadual), na qual cada Estado-membro exerce sua autonomia, isto é, sua capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração nos limites definidos na Constituição. No caso brasileiro, reconhece-se, ainda, um terceiro nível de poder, representado pelos Municípios, igualmente investidos de autonomia pela Carta de 1988 (arts. 18, 29 e 30).

Além do reconhecimento de autonomia às entidades estatais — isto é, de capacidade de autodeterminação dentro do espaço estabelecido pela Constituição — a idéia de Federação envolve, ainda, um outro conceito fundamental, que é o de *repartição de competências*. União, Estados e Municípios têm suas atribuições demarcadas pela Constituição Federal e estabelecem entre si relações que não têm a marca da hierarquia, mas a do desempenho por legitimação própria das funções constitucionalmente assinaladas.

Classicamente, as competências dos entes estatais costumam ser identificadas como *político-administrativas, legislativas e tributárias*.² Na técnica adotada pela Constituição de 1988, União, Estados e Municípios têm competências exclusivas — que desempenham sem a participação de qualquer outro — e competências concorrentes, em áreas que comportam a atuação das diferentes esferas de poder.

¹ Notas de uma exposição feita no XXV Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, Maceió, Alagoas, outubro de 1999. A referência à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), que é de 4 de maio de 2000, foi acrescentada posteriormente.

² V. Luís Roberto Barroso, *Direito constitucional brasileiro: o problema da Federação*, 1982.

Merece registro específico, para os fins aqui visados, o tratamento constitucional das competências tributárias.

2. Repartição da competência tributária e transferências intergovernamentais de rendas

O sistema tributário nacional caracteriza-se por sua rigidez, que decorre de duas circunstâncias: a) tem ele base constitucional, não podendo ser alterado, quanto às suas linhas mestras, senão por emenda à Constituição; b) o texto constitucional enumera, taxativamente, os impostos de competência de cada entidade estatal, que não poderá criar outros, salvo a União, desde que presentes determinados requisitos rigorosos (art. 154).

Segundo a doutrina majoritária, a Constituição adota uma divisão quadripartida dos tributos, abrangendo as seguintes espécies: a) imposto; b) taxa; c) contribuições; d) empréstimo compulsório.³ São tributos *comuns* aos três níveis de governo, podendo ser instituídos pela União, Estados e Municípios, as taxas e contribuições de melhoria. São tributos *privativos* da União os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais e especiais. Por fim, são tributos instituídos *exclusivamente* pela Constituição os impostos, salvo a competência residual e extraordinária conferida à União, nos termos do art. 154, I e II.

De acordo com a repartição constitucional levada a efeito, compete a cada nível de poder os seguintes impostos, a saber: *União* (art. 153): I- importação; II- exportação; III- renda; IV- produtos industrializados (IPI); V- operações de crédito, câmbio e seguro (IOF); VI- propriedade territorial rural (ITR); VII- grandes fortunas, nos termos de lei complementar ainda não editada. *Estados* (art. 155): I- transmissão *causa mortis* e doação; II- circulação de mercadorias e determinados serviços (ICMS); III- propriedade de veículos automotores (IPVA). *Municípios*: I- propriedade predial e territorial (IPTU); II- transmissão intervivos; III- serviços de qualquer natureza (ISS).

De parte isto, a Constituição instituiu, ainda, transferências de rendas entre as entidades estatais, reguladas nos arts. 157 a 159, que prevêem repasses da União para os Estados e Municípios — como, por exemplo, o de parte de sua arrecadação com o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados —, assim como repasses dos Estados para os Municípios, como ocorre com o imposto sobre circulação de mercadorias e determinados serviços (ICMS) e sobre propriedade de veículos automotores (IPVA). Ademais, a União transfere diretamente para os Municípios parte do imposto sobre propriedade territorial rural (ITR). Os Fundos de Participação, disciplinados no art. 159, tornaram-se decisivos para os Estados e vitais para a maior parte dos Municípios do país.

³ Este entendimento tem o endosso da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: v. RDA 190/78, RE 138.284, Rel. Min. Carlos Mário da Silva Velloso, e da melhor doutrina: v. Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, 1993, p. 307.

O art. 160, *caput*, veda a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos que devem ser repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, salvo a previsão expressa constante de seu parágrafo único, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 3, de 17.03.93, que estabelece:

“Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias”.

II. ASPECTOS DO DESAJUSTE FISCAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

1. A escassez dos recursos arrecadados e o processo de endividamento

A Constituição de 1988 procurou reconstruir o federalismo no Brasil, estruturalmente abalado pelo modelo centralizador adotado sob o regime constitucional de 1967-69. Estados e Municípios tiveram sua autonomia formal revitalizada, tanto no campo de suas competências político-administrativas como legislativas. Também no domínio das competências tributárias e partilha de rendas é possível creditar à nova Carta um movimento de descentralização fiscal.

Os principais beneficiários da nova discriminação constitucional de receitas foram os Municípios, que aumentaram sua participação de 8,6%, no início dos anos 80, para 15,8% em 1993. Os Estados, embora em menor extensão, também foram favorecidos, elevando sua parcela na receita disponível de 22,2% para 26,4% no mesmo período. A União, por sua vez, teve reduzida a sua proporção nesta partilha, passando de 69,2% para 57,8%. Tais números refletem as competências tributárias próprias e as transferências intergovernamentais de receitas.⁴

Estes dados afastam a suposição de que a crise fiscal dos Estados e dos Municípios possa ser imputada à partilha de rendas concebida pela Constituição de 1988. Mas é inegável, por outro lado, que a situação de tais entidades estatais não evoluiu para melhor após a sua promulgação. Chega-se, assim, a uma constatação inafastável: nem antes nem depois da Constituição em vigor foram os Estados e os Municípios capazes de viver, equilibradamente, com os recursos correspondentes à sua arrecadação própria, acrescida das transferências intergovernamentais constitucionalmente previstas.

As causas deste desequilíbrio são muitas e de origem variada. Dentre elas, com indistigável destaque, encontra-se a não superação, na atual partilha de competências político-administrativas, das crônicas indefinições e superposições de atribuições, inclusive em domínios vitais como educação e saúde. No tocante aos Municípios, seus tributos de competência própria somente têm expressão econômica em áreas desenvolvidas e urbanas. No âmbito dos Estados, o ICMS, sua principal fonte

⁴ Números colhidos em Rui Affonso, *Os Estados e a descentralização do poder*, mimeo, 1997.

de recursos, tem ficado comprometido por fatores como a guerra fiscal e as distorções causadas pela existência de alíquotas internas e interestaduais. Enfim, são causas que se multiplicam e que não cabe inventariar amplamente nesta instância.

Pois bem: este sistema federativo em que as entidades estatais não são auto-sustentáveis gerou um conjunto de distorções de natureza política e fiscal que comprometem drasticamente o seu funcionamento. A União pôde beneficiar-se do próprio controle sobre a política monetária, fiscal e da dívida pública, além de utilizar-se da ampla massa de recursos resultantes de certas poupanças compulsórias (como, *e.g.* PIS, PASEP, FAS, FGTS). Mas os Municípios e, sobretudo, os Estados, desenvolveram uma crônica dependência de recursos alternativos aos que lhes resultavam da partilha constitucional de rendas. A ávida busca por tais recursos incluiu:

- a obtenção de financiamentos externos;
- a disputa por recursos federais, sob a forma de créditos de órgãos e entidades oficiais, convênios, fundos, programas, repasses a fundo perdido ou gastos realizados diretamente nas unidades federadas;
- a realização de gastos por intermédio de empresas estatais, cuja natureza privada, além de outras particularidades, permitia acesso a fontes diversificadas de financiamento;
- a utilização dos bancos estaduais na alavancagem de recursos e no financiamento do tesouro estadual (com recursos próprios, repasses federais e empréstimos externos).⁵

O equilíbrio precário desse sistema que funcionava de modo distorcido rompeu-se, drasticamente, com o esgotamento da oferta de empréstimos externos e a escassez e o controle do crédito interno, notadamente o que provinha do governo federal. As contas públicas desandaram, Estados e Municípios deixaram de cumprir seus compromissos e generalizou-se a inadimplência do setor público. Em sua dimensão conjuntural, a crise se deve ao colapso no acesso aos recursos financeiros não fiscais, isto é, às diferentes formas de financiamento. Mas há problemas estruturais mais profundos.

Deste breve relato, é possível extrair quatro conclusões importantes:

1. As relações intergovernamentais, fundadas em repasses federais, comprometem a integridade do sistema federativo, por ficar a viabilidade das entidades federadas dependentes de decisões políticas tomadas no âmbito de órgãos e entidades federais, muitas vezes condicionadas por circunstâncias partidárias e eleitorais;

2. Particularizando a questão, as relações entre o tesouro nacional, autoridades monetárias e órgãos e entidades federais, de um lado, e os governos estaduais, seus bancos e empresas, de outro, desvirtuaram-se e tornaram-se inaudíveis;

⁵ Sobre o tema, v. Francisco Luiz C. Lopreato, *Um novo caminho do federalismo no Brasil?*, mimeo, sem data.

3. De longa data, o total dos gastos dos Estados e de alguns Municípios passaram a ser definidos não apenas com base em suas receitas próprias (tributárias e fiscais), mas também em função de sua capacidade de obter recursos através dos mecanismos identificados acima, especialmente financiamentos externos e internos.

4. Independentemente da necessária rediscussão acerca da partilha das competências tributárias e das transferências constitucionais de rendas, o que deu visibilidade ao dramático desequilíbrio federativo no Brasil foi o colapso no acesso aos recursos financeiros não fiscais, vale dizer, a perda da capacidade de endividamento dos Estados e Municípios.

2. O descontrole dos gastos

Além da insuficiência de arrecadação, o processo de endividamento dos Estados e Municípios, com o conseqüente comprometimento de sua autonomia real, se liga a um complexo conjunto de causas. Dentre elas se inclui, com destaque, a *evolução dos gastos com pessoal, inclusive e especialmente com o pagamento dos inativos*. É sob esta rubrica que se podem arrolar disfunções como: a inobservância do limite máximo de remuneração estabelecido no art. 37, XI da Constituição; a discutível decisão do Supremo Tribunal Federal que excluiu do *teto* as chamadas “vantagens pessoais”; o crescimento vegetativo da folha de pagamentos por força de adicionais e incorporações; excesso de pessoal; falta de uma política de cálculos atuariais responsáveis para sustentação do sistema de seguridade.

Um outro fator importante foi a pouca responsabilidade no endividamento dos *bancos públicos estaduais*, nos seus critérios de concessão de créditos e no seu uso político-eleitoral, desmandos que conduziram à inevitável intervenção do Banco Central. A privatização de algumas dessas instituições terá livrado os Estados de novos prejuízos acumulados, mas deixa como rastro um passivo imenso, inclusive de natureza previdenciária e trabalhista, com milhares de ações em tramitação e execução.

Por fim, o *plano real e a política de estabilização econômica* acabaram com o escamoteamento trazido pela inflação, desnudando números reais e não mais números nominais defasados. Interromperam, ademais, o ganho inflacionário com a demora na efetivação dos pagamentos, quer de salários, como das obrigações em geral, inclusive dos precatórios. Aliás, a generalizada inadimplência de praticamente todos os Estados da Federação quanto às dívidas judiciais é grave fator de desmoralização do Poder Público, com respingos sobre o Poder Judiciário. Comporta inclusão neste elenco, ainda, a política de juros elevadíssimos levada a efeito durante a maior parte do período de vigência do plano, aumentando vegetativamente a dívida de Estados e Municípios.

A situação de insolvência dos Estados levou-os a um abrangente processo de renegociação de suas dívidas, que vieram em grande parte a ser assumidas pela União Federal, mediante um amplo acordo que envolvia, além dos repagamentos ajustados, a adoção de determinadas políticas públicas. De fato, os acordos celebrados pela União com os Estados implementavam o programa macroeconômico do

governo federal, com ênfase na redução do *deficit* público, na privatização de empresas e nas concessões de serviços públicos à iniciativa privada. Tais ajustes, ainda quando vantajosos sob uma ótica estritamente financeira, passaram a comprometer uma parcela insuportável da receita estadual e são fonte de tensão permanente entre os Estados e a União Federal.

Vive-se, portanto, um momento crítico na Federação brasileira e um gravíssimo problema de natureza fiscal, que tem comprometido o funcionamento adequado das instituições e serviços estaduais e municipais. O reconhecimento deste cenário é imperativo para qualquer atividade de interpretação e construção jurídicas acerca da matéria. O intérprete não existe fora de uma concreta situação histórica, que molda a sua *pré-compreensão* da realidade, nem tampouco pode estar alheio aos problemas concretos para os quais deve encontrar solução.⁶

III. A UNIÃO, OS ESTADOS E OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO SOBRE A AUTONOMIA FEDERATIVA

O avanço da globalização — e o modelo de relações econômicas, financeiras e produtivas que dela decorre — deixou pouco espaço aos países da periferia para executar uma política independente e desarticulada das diretrizes traçadas no plano internacional. Todos os que dependiam de créditos e investimentos externos, inclusive de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, viram-se compelidos a adotar o receituário imposto, conhecido como “Consenso de Washington”, e que inclui:

- a) a adoção de regime cambial estável;
- b) a abertura do mercado nacional;
- c) a redução do *deficit* público;
- d) a desestatização.

A implementação desse programa econômico foi o rito de passagem dos países que pretendiam ingressar no mundo globalizado. E foi este o caminho seguido pelo Brasil nos últimos anos, ratificado eleitoralmente na reeleição do Presidente da República. Surgiu, então, o confronto entre a gestão macroeconômica conduzida pelo Governo Federal e a autonomia política dos Estados-membros, muitos deles liderados por governadores eleitos em oposição ao projeto econômico federal. É que as políticas públicas voltadas para a inserção internacional — privatização, redução do *deficit* público, desregulamentação — dependem tanto de decisões federais como de medidas no âmbito dos Estados e Municípios.

Na prática, o que ocorreu foi que o Governo Federal, diante da lastimável condição financeira dos Estados — todos eles renegociando suas dívidas com a intermediação da União —, dispôs de imenso poder de barganha para impor o seu

⁶ V. Konrad Hesse, “La interpretación constitucional”, in *Escritos de Derecho Constitucional*, 1983, pp. 43-4.

projeto político e determinar as regras de ajustamento. E os Estados não tinham alternativa senão ceder às condições de repactuação de suas obrigações ditado pela União.

IV. CONCLUSÃO

Neste cenário revolto em complexidades, vem de ser promulgada a Lei Complementar nº 101, de 04.05.00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A lei procura restabelecer a saúde fiscal das entidades estatais, impondo a supremacia do orçamento e instituindo medidas relevantes, como por exemplo:

- a) fixar limites para as despesas com pessoal nos três Poderes dos três níveis de governo (incluindo os gastos com a terceirização);
- b) fixar limites para a dívida pública;
- c) estabelecer metas para controlar receitas e despesas;
- d) impedir a criação de despesas continuadas sem indicação de sua fonte de receita ou a redução de outra despesa;
- e) limitar a atuação dos governantes em ano eleitoral.

Impossível contestar a boa inspiração do diploma. É naturalmente positiva a idéia de que o Estado deve ter gastos compatíveis com suas receitas. Não deve viver da ciranda financeira nem da alavancagem feita por bancos administrados temerariamente. Moralidade administrativa e responsabilidade fiscal são ingredientes indispensáveis não só à boa administração como também para a elevação de patamar na prática política nacional.

Mas à vista da exposição aqui empreendida, restam pelo menos duas perplexidades:

1. Como se administra o passivo existente, à vista da impossibilidade dos Estados honrarem seus compromissos com a União sem sacrifício do mínimo indispensável ao seu regular funcionamento?
2. Diante da impossibilidade de abertura de créditos no mercado, de quanto precisará ser a arrecadação dos Estados e Municípios para acudirem a seus deveres constitucionais?

A Lei de Responsabilidade Fiscal corre o risco sério de engrossar as cifras da mortalidade legislativa infantil no país: normas que nascem após longa gestação, são ansiosamente esperadas, mas não vingam.