**A Economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002\* -** David Samuels

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 805 a 835.

**(...)**

**As Dívidas dos Estados**

Apesar da descentralização fiscal, a situação financeira dos estados e municípios deteriorou-se ao longo da década de 80 e colaborou para a crise econômica brasileira. À medida que o processo de democratização tomava impulso, os novos governadores e prefeitos eleitos procuraram cumprir suas promessas de campanha e conquistar apoios aumentando as despesas de seus governos. Por exemplo, a folha de salários dos estados e municípios aumentou 77% em relação ao PIB no período de 1985 a 1990 (Werneck, 1992:10). Em 1997, os governos estaduais já acumulavam déficits da ordem de US$ 139 bilhões. Limitações orçamentárias flexíveis estimularam esse comportamento, já que nenhum governador jamais teve de arcar com as conseqüências de realizar despesas deficitárias, pois o governo federal sempre assumia as dívidas dos estados quando recebia pedidos de socorro. Em 1989, o governo federal tomou a si a responsabilidade pelas dívidas dos estados com bancos estrangeiros, mas não conseguiu obrigar os Executivos estaduais a aceitar as condições que poderiam ter evitado mais uma crise da dívida; da mesma forma, em 1993 a União assumiu outros US$ 28 bilhões de débitos estaduais. Os termos dos acordos entre estados e governo federal, por outro lado, geralmente incluíam condições generosas de pagamento, prazos extensos de amortização e taxas de juros abaixo das praticadas no mercado. Mesmo assim, os governos estaduais freqüentemente protelavam os pagamentos, obrigando a União a assumir, na prática, as dívidas deles (Abrucio e Ferreira Costa, 1998).

Os estados podiam transferir suas dívidas para a União porque a democratização havia atribuído considerável autonomia aos atores políticos regionais e também porque os presidentes brasileiros recorriam com freqüência à influência dos governadores para mobilizar apoio no Congresso aos projetos de interesse do Executivo (Abrucio, 1998). Além disso, enquanto a inflação persistiu, os déficits orçamentários gerados em qualquer nível de governo causaram, contraditoriamente, poucos problemas políticos imediatos, já que os governantes podiam reduzir o valor real das despesas postergando os desembolsos para salários e contratos durante um tempo suficiente para que a inflação produzisse seu efeito erosivo – o chamado “efeito Tanzi”.

Mas é claro que a expansão da dívida contribuiu para aumentar as pressões inflacionárias, criando-se portanto um círculo vicioso. Embora os economistas advertissem que o descontrole dos gastos públicos estaduais contribuía decisivamente para as dificuldades do governo federal de estabilizar a economia no longo prazo (World Bank, 1990;Werneck, 1992; Novaes eWerlang, 1993; Dillinger, 1997), de Sarney a Itamar Franco nenhum presidente empenhou suficiente capital político para obrigar os governantes estaduais a conter seus gastos e pagar suas dívidas. Em vez disso, os presidentes quase sempre negociavam operações de salvamento das dívidas estaduais em troca do apoio dos governadores aos seus projetos no Legislativo. Em suma, a autonomia política dos estados, aliada a presidentes relativamente fracos, impôs obstáculos à solução dos problemas fiscais brasileiros e impediu o governo federal de promover a estabilidade macroeconômica.

**Os Bancos Estaduais**

Outro fator que muito contribuiu para a irresponsabilidade fiscal dos Executivos regionais foi o comportamento abusivo das instituições bancárias de propriedade dos estados. Desde 1993, 25 dos 27 estados brasileiros (inclusive o Distrito Federal) controlavam pelo menos uma instituição financeira (Novaes eWerlang, 1993:16). Esses bancos contribuíram para o desequilíbrio fiscal dos governos estaduais – e, por extensão, para o agravamento da situação econômica do país –, porque os governadores usavam politicamente “seus” bancos, tomando pesados empréstimos para cobrir despesas deficitárias. No entanto, dados seus horizontes políticos de curto prazo, eles geralmente se recusavam a pagar os empréstimos, com o que arruinavam a saúde financeira dos bancos estatais e contribuíam para a caótica situação fiscal do país. Entre 1982 e 1993, o Banco Central teve de intervir em 60 das 97 instituições financeiras estaduais, que estavam à beira da falência; em 1990, 45,3% dos empréstimos dos bancos estaduais não estavam sendo pagos, em comparação com cerca de 1,7% dos empréstimos de instituições privadas na mesma situação (Makler, 2000:46). Apesar de muitos observadores perceberem que a autonomia dos estados para usar e abusar de seus bancos prejudicava a implantação de medidas de estabilização econômica, até 1995 o governo federal sistematicamente socorreu bancos estaduais em troca

de apoio político no Congresso.

**Resumo**

Uma característica das relações entre o governo federal e os Executivos estaduais no período de 1982 a 1994 foi um “federalismo predatório” (Abrucio, 1997). Estados e municípios se aproveitavam da dificuldade ou da relutância do governo federal em controlar as finanças dos Executivos subfederais. E os ônus desse federalismo predatório atingiram proporções alarmantes: os gastos públicos e a prática dos governos estaduais de transferir as dívidas decorrentes para a União contribuíram para a incapacidade de sucessivos presidentes de conter o déficit fiscal global do país e domar a inflação. Despesas deficitárias em todas as esferas de governo foram as principais causas da instabilidade macroeconômica anterior à introdução do Plano Real.

**(...)**

**As Despesas Estaduais**

Logo depois que o Plano Real entrou em vigor, em1995, a situação financeira dos Executivos estaduais começou a deteriorar-se, tornando- os vulneráveis a pressões do governo federal.A equipe econômica de Fernando Henrique tirou partido dessa vantagem para renegociar as dívidas dos estados, arrancar de seus governantes compromissos concretos com o resgate de suas dívidas e impor novas restrições ao dispêndio e ao endividamento das futuras administrações.A“Lei Camata”, por exemplo, aprovada em 1995, estipulou que a partir de janeiro de 1999 os estados deveriam limitar suas despesas totais com pessoal a 60% das receitas correntes líquidas, sob pena de retenção dos fundos federais. Quando o governo FHC aceitou refinanciar as dívidas dos estados, em 1997-98, exigiu que eles parassem de emitir títulos para cobrir suas dívidas até que o montante total dos débitos representasse menos de um ano da receita tributária. Em junho de 1998, o Conselho Monetário Nacional proibiu ainda os governos estaduais de contrair novos empréstimos no exterior.

As restrições impostas pela União funcionaram: quando o Estado de Minas Gerais suspendeu o pagamento de sua dívida, logo no início de 1999, Fernando Henrique bloqueou os repasses federais e confiscou recursos dos bancos estaduais para cobrir as parcelas não pagas, o que fortaleceu a credibilidade do governo federal. Em maio de 2000 foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que buscava acabar de uma vez por todas com a visão de que os governos estaduais e municipais gozam de “restrições orçamentárias flexíveis” (*soft budget constraints*). A LRF determinou limites rígidos de endividamento para todos os níveis de governo e proibiu expressamente a União de refinanciar futuras dívidas de Executivos subfederais. A Lei procurou ainda aumentar a “transparência da gestão fiscal” ao exigir que os governos estaduais e municipais publiquem uma prestação de contas de receitas e despesas, e estabelecer punições às autoridades públicas que violem a Lei1. A LRF foi uma das estratégias do governo Fernando Henrique Cardoso para controlar os gastos dos Executivos regionais: embora de 1994 a 1998 as administrações locais e estaduais tenham operado todos os anos com déficits primários, de 1999 em diante, de modo geral, elas acumularam superávits orçamentários2.

**Os Bancos Estaduais**

O governo Fernando Henrique Cardoso também estabeleceu um controle mais rigoroso sobre os bancos estaduais. Desde fins de 1994, quando interveio nos bancos dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, o governo federal sinalizou que não iria mais salvar bancos falidos sem levar nada em troca. Apesar da rejeição do Congresso à proposta inicial do presidente para resolver a crise dos bancos estaduais, que obrigou o governo a pagar um preço muito maior por uma solução do problema, a administração de Fernando Henrique Cardoso conseguiu por fim intervir e organizar a privatização de quase todos esses bancos, impedindo com isso um possível reaparecimento do problema. Para compensar os governadores pela perda do controle sobre os bancos estaduais, a União refinanciou as dívidas dos estados com seus bancos, os quais também foram transferidos para o governo federal em condições favoráveis (Garman *et alii*, 2000). Em conseqüência dessas mudanças, os governos estaduais não podem mais usar as instituições bancárias estatais como fontes ilimitadas de empréstimos para cobrir gastos deficitários, e os bancos não podem mais enfraquecer o controle do Banco Central sobre a política monetária nacional.

(...)