

unesp 
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara – SP

Raphael Guilherme Araújo Torrezan

Federalismo Fiscal e a desconstrução dos estados:
uma análise sob a perspectiva do endividamento público



ARARAQUARA – SP
2017

RAPHAEL GUILHERME ARAÚJO TORREZAN

Federalismo Fiscal e a desconstrução dos estados: uma análise sob a perspectiva do endividamento público

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras Unesp/Araraquara como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento socioeconômico e políticas econômicas

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Corrêa

Co-orientador: Prof. Dr. Cláudio César de Paiva

Bolsa: CAPES

ARARAQUARA – SP
2017

Torrezan, Raphael Guilherme Araújo
Federalismo fiscal e a desconstrução dos estados:
uma análise sob a perspectiva do endividamento
público / Raphael Guilherme Araújo Torrezan – 2017
131 f.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade
Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho",
Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)
Orientador: André Luiz Corrêa
Coorientador: Cláudio César de Paiva

1. Economia. 2. Economia Brasileira. 3. Federalismo
fiscal. 4. Dívida pública. 5. Estados. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RAPHAEL GUILHERME ARAUJO TORREZAN

Federalismo Fiscal e a desconstrução dos estados: uma análise sob a perspectiva do endividamento público

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras Unesp/Araraquara como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento socioeconômico e políticas econômicas

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Corrêa

Co-orientador: Prof. Dr. Cláudio César de Paiva

Bolsa: CAPES

Data da defesa: 21/09/2017

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Cláudio César de Paiva
Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara-UNESP

Membro Titular: Prof. Dr. Alexandre Alves Porsse
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Membro Titular: Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo
Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP Presidente Prudente

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

A Elisete e Edison, obrigado

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus, por me guiar pelos caminhos que me trouxeram até aqui.

Agradeço aos meu pais, Elisete e Edison, pelo amor de todos os dias, o carinho e atenção, por me ensinarem a superar desafios, a refletir frente as intemperes e, principalmente, por me apoiarem frente a qualquer obstáculo.

Agradeço a minha avó Sebastiana, pelo amor incondicional e por sempre se importar com cada um dos meus passos.

Agradeço ao meu eterno amigo Bruno Teixeira, seu apoio e amizade são alicerces de muitas das coisas que construo.

Agradeço a Marcelo Maranhão, colega de apartamento e amigo de longas conversas.

Agradeço a Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, por esses 7 anos de aprendizado e crescimento. Neste campus aprendi mais do que a teoria econômica, sendo os conhecimentos adquiridos nesta instituição parte integrante de minha vida.

Agradeço todos os servidores, em especial a Maria Helena Haddad Tovolli (Lelem), por ser tão atenciosa e prestativa, além de sempre me apoiar e orientar com base em sua experiência.

Destaco também, os servidores lotados na Seção Técnica de Pós-Graduação, que sempre foram tão prestativos e atenciosos, reservando parcela do seu tempo a responder diversos questionamentos. Assim como, todos os funcionários da Biblioteca que nos últimos anos tornaram-se companheiros do meu dia-a-dia. Obrigado.

Agradeço também aos os professores do Departamento de Economia, pois contribuíram em minha formação acadêmica e pessoal. Em especial, aos professores que me acompanharam nesta última etapa chamada Mestrado: Luciana Togeiro, Eduardo Strachmann, Mario Bertella, Rogério Gomes, Sebastião Guedes e André Luiz Corrêa.

Na conclusão deste trabalho, agradeço aos professores Alexandre Alves Porsse e Everaldo Melazzo que gentilmente aceitaram o convite para compor minha banca avaliadora.

Agradeço as risadas e companheirismo dos meus colegas de classe: José Victor, Gabriel, Mariana, Charles, Guilherme Milian, Kleber, Bruno.

Agradecimento especial a Guilherme da Silva e Danielle Mota, pelos artigos escritos, as longas conversas e as ajudas mútuas. Vocês são presentes deste mestrado, que pretendo cuidar por um longo tempo.

Aos amigos, Bruno Souza da Silva e Alexandre W. Trindade, pelo carinho e atenção no último ano.

Em Piracicaba, tenho o prazer de agradecer ao Giovanni, Matheus, Henrique (Tubo) e Guido.

Agradeço a Rosa, pela paciência com o meu trabalho e, simplesmente, pelo sorriso que sempre me motiva. Com pequenos gestos sempre tornou dias difíceis em momentos melhores e dias ótimos viraram maravilhosos.

Por fim, agradeço ao meu orientador Claudio Cesar de Paiva pelos 5 anos de orientação que culminaram neste trabalho. Obrigado por ter me dado um caminho na universidade, me apresentado a vasta área da Economia do Setor Público e me apoiado em todas as decisões. Sou extremamente grato pelas conversas, conselhos e amizade. De todas as conquistas dos últimos anos, devo boa parte ao senhor.

Obrigado a todos por me ajudarem direta ou indiretamente a construir este trabalho.

Resumo

Os Estados brasileiros passam por um processo de enfraquecimento fiscal-financeiro com reflexos no investimento, na dívida pública e no desenvolvimento social. A literatura acerca desta problemática se encontra difusa e incompleta, tratando este cenário como resultado de problemas conjunturais momentâneos, marginalizando do debate possíveis causas estruturais, dentre elas, o modelo federativo vigente. Dada a carência de estudos sob essa perspectiva, esta dissertação busca analisar se o atual arranjo federativo tem onerando e enfraquecido os estados brasileiros, levando a um processo de desconstrução deste ente federativo.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal; Estados brasileiros; Dívida pública.

Abstract

Brazilian states go through a fiscal and financial crisis that impact on investment, public debt and social development. The literature about this issue is diffuse and incomplete, which explains this scenario because of momentary economic problems and marginalizes of the debate some structural causes, such as the current federative model. This project evaluates if this overloads and weakened of the Brazilian States are results of the actual federalism model.

Keywords: Fiscal Federalism; States; Public Debt.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Grau de Centralização Fiscal – Participação do Governo Federal no Total do Governo (%)	50
Gráfico 2. Participação dos três níveis de governo na composição da arrecadação tributária brasileira no período de 1973 até 1993	53
Gráfico 3. Composição das receitas tributárias da União no período de 1994 até 2016	66
Gráfico 4. Evolução da arrecadação tributária dos estados de 2002 até 2014.....	70
Gráfico 5. Evolução da dívida líquida do setor público estadual – interna, externa e total (dezembro de 2001 – dezembro de 2016) em % do PIB Nacional	89
Gráfico 6. Evolução do endividamento externo estadual em reais de dezembro de 2001 a dezembro de 2016.....	90
Gráfico 7. Correção de valores por Índice de Inflação entre dezembro de 1999 até dezembro de 2016	93
Gráfico 8. Juros acumulados 1999-2016 com a inflação.....	94
Gráfico 9. Receita Tributária e Transferência Corrente total dos estados brasileiros entre 2008 a 2016 (em milhões)	98
Gráfico 10. Evolução da receita tributária e transferências por estado brasileiro entre 2015-2016	99
Gráfico 11. Evolução dos Restos a Pagar processados de 2008 a 2016	100
Gráfico 12. Evolução do estoque da dívida dos estados entre 2008 e 2017 em milhões de R\$.	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Impacto das desonerações fiscais na composição dos Fundos destinados aos demais entes federativos	69
Tabela 2. Evolução do ICMS por região entre 2007 e 2014	71
Tabela 3. Condições de refinanciamento da dívida estadual (1997-1999).....	86
Tabela 4. Evolução da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) por ente federado entre 2001 e 2013	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Cronologia do federalismo brasileiro	46
Quadro 2. Medidas que afetaram as finanças dos governos subnacionais de 1988 a 2000.....	61
Quadro 3. Evolução da divisão federativa da receita tributária por nível de governo (1960-2013).....	65
Quadro 4. Medidas fiscais emergenciais adotadas no imediato pós-crise de 2008.....	67
Quadro 5. Relação Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida entre 2000 e 2015.	91
Quadro 6. Relação entre Dívida Corrente Líquida e Receita Corrente Líquida (1.º Quadrimestre de 2014 a 1.º quadrimestre de 2017).....	103
Quadro 7. Estimativa de Perdas dos Convênios pelos Municípios em razão da adoção do RRF	113

LISTA DE SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ARO	Antecipação de Receitas Orçamentárias
BACEN	Banco Central
BE	Bancos Estaduais
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
EC	Emenda Complementar
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna.
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPA-M	Índice de Preços por Atacado – Mercado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPCC	Índice de Preços Construção Civil
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
IPMF	Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISSQN	Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITR	Imposto Territorial Rural
IVVC	Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
KIPF	Korea Institute of Public Finance
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MP	Medida Provisória
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa Integração Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PROREF	Programa de Recuperação Fiscal
RCL	Receita Corrente Líquida
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RLR	Receita Líquida Real
TCU	Tribunal de Contas da União
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ELEMENTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO FISCAL: ALICERCES E CONDICIONANTES	18
2.1	Introdução	18
2.2	Introdução geral ao Federalismo	19
2.3	Federalismo fiscal: origem e alicerces	22
2.3.1	Funções do Setor Público e o Federalismo	25
2.3.1.1	Função Alocativa	26
2.3.1.2	Função Distributiva	26
2.3.1.3	Função Estabilizadora	27
2.4	Grau de descentralização: o movimento pendular na busca por uma Federação	28
2.4.1	Centralização fiscal	28
2.4.2	Descentralização	31
2.5	Tipos de Federalismo: da cooperação à competição	34
2.5.1	Cooperativo	35
2.5.2	Competitivo	38
2.6	O federalismo contemporâneo	42
2.7	Considerações finais	44
3	DETERMINANTES DA INFLEXÃO FEDERATIVA: UMA ANÁLISE DOS CONDICIONANTES DA CRISE DOS ESTADOS BRASILEIROS DE 1980 ATÉ 2016	45
3.1	Introdução	45
3.2	Os caminhos para a Constituição de 1988	47
3.3	A Constituição de 1988: mudanças e vícios	49
3.4	Os anos 1990: o Plano Real e uma nova centralização	53
3.4.1	O desdobramento do Plano Real e os entraves federativos	55
3.4.2	O tripé macroeconômico e os entes subnacionais	58
3.5	As múltiplas fases da economia brasileira na década de 2000	61
3.5.1	A consolidação da relação União e municípios	63
3.5.2	A centralização fiscal e a reforma postergada	65
3.6	Considerações finais	71
4	O ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS: A VARIÁVEL PARA A DESCONSTRUÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS	73
4.1	Introdução	73
4.2	O endividamento estadual: origem e determinantes	74
4.2.1	Os anos de 1960 a 1970: Estado como indutor do endividamento	74
4.2.2	Uma década e meia de arranjos: de 1980 até 1994	76
4.3	O Plano Real e a renegociação das dívidas	82

4.4	Os desdobramentos da renegociação: resultados e vicissitudes	87
4.5	Os resíduos da negociação e o confronto federativo	92
4.6	Considerações finais	95
5	O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL: O <i>DÉJÀ VU</i> FEDERATIVO	97
5.1	Introdução	97
5.2	A evolução do problema	98
5.3	Os termos da nova renegociação.....	103
5.4	Efeitos do Regime de Recuperação Fiscal.....	107
5.4.1	Os instrumentos da União	108
5.4.2	A contrapartida dos estados e a desconstrução dos entes federativos.....	109
5.5	Considerações finais	113
6	CONCLUSÕES.....	116
	REFERÊNCIAS	120

1 INTRODUÇÃO

A crise econômica brasileira entre os anos de 2010 e 2016 atingiu as bases da federação. Os entes federativos sobrevivem, à sua maneira, frente às oscilações macroeconômicas que incorreram em perdas de receitas e aumento de despesas. No entanto, ao realizar a comparação entre os entes federativos, os estados encontram-se na pior situação, com suas receitas deterioradas e com as dívidas acumuladas junto à União.

A crise das unidades federativas gera os mais diversos desdobramentos. Entre 2016 e 2017, o Estado do Rio de Janeiro suspendeu o pagamento de seus servidores, assim como fechou as portas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). São Paulo, o estado mais rico da federação, em 2017 contingenciou 1,5 bilhão de seu orçamento destinado a investimento em setores estratégicos para o desenvolvimento social e econômico, como habitação, transporte e saneamento, para poder honrar compromissos de emergência e pagamentos de servidores. O estado de Santa Catarina, saturado e próximo à bancarrota, solicitou a revisão do contrato que tem com a União, o que permitiu o refinanciamento de suas dívidas. Outras unidades federativas, como Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Minas Gerais, empenham esforços na mesma direção, buscando reequilibrar sua condição frente aos sucessivos desembolsos financeiros. Sob a perspectiva conjuntural, esses problemas são frutos da indisciplina e má gestão dos recursos fiscais dos estados brasileiros. Dessa maneira, a União tem proposto uma renegociação dos passivos estaduais, visando a ajudar os estados nesse ciclo econômico recessivo.

Porém, é necessário repensar a questão do enfraquecimento das finanças estaduais, não apenas sob a ótica conjuntural, mas também pela perspectiva estrutural, sendo que as dificuldades dos estados têm origem em um processo iniciado ainda na década de 1980, que se desenrolou pelas décadas subsequentes (LOPREATO, 2002; RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999; PELLEGRINI, 2012). O tratamento dispensado pela teoria convencional considera a questão do endividamento e do enfraquecimento subnacional como um caso sujeito a um recorte temporal e ignora o processo transcorrido até os dias atuais que culmina na completa inflexão federativa.

As abordagens ortodoxas e heterodoxas, desenvolvidas principalmente no período de 1980 a 2000, que tratam do tema, dividiam-se, de um lado, pela presença de um estado forte e indutor da economia e, por outro, a adoção de uma política fiscal restritiva, cabendo ao setor público apenas a função estabilizadora. Com a ascensão da influência do ideário neoliberal na

economia a partir da década de 1990, o referencial utilizado para a condução do arranjo público e proposta de soluções para os problemas das finanças públicas brasileiras foi o de austeridade e restrição fiscal. Esse movimento neoliberal passou a tratar o processo de enfraquecimento das finanças públicas sob uma perspectiva reducionista, impondo regras próximas às utilizadas pelo mercado financeiro.

Nesse novo arranjo, os estados foram os mais afetados. Para renegociar suas dívidas com a União, seguiram uma cartilha rígida, pautada principalmente na restrição fiscal e venda de ativos públicos para geração de sucessivos superávits primários. Para os teóricos tradicionais, a adoção dessas medidas foi benéfica e permitiu o êxito da estabilidade econômica brasileira, além de impedir a insolvência dos estados brasileiros que estavam com as finanças comprometidas. No entanto, esse processo que se solidificou ao longo da década de 1990, negligenciou a existência de um federalismo cooperativo, pois a União saiu demasiadamente fortalecida desse processo, em detrimento dos estados que passaram a seguir normas ditadas “de cima para baixo”.

Como resultado desse processo de renegociação, os estados comprometeram parte de suas receitas para o pagamento de suas dívidas, além de iniciarem a privatização de seus ativos. Soma-se a isso que a União gradualmente acentuou suas relações com os municípios brasileiros, diminuindo a importância dos estados na promoção do desenvolvimento regional.

Mesmo com tais ajustes, os estados brasileiros apresentam condições econômicas deterioradas, com perda de suas condições fiscais-financeiras e de seu grau de investimento, sendo que esse fenômeno não condiz com o processo de austeridade iniciado nas décadas anteriores e seguido pelos estados brasileiros à risca. Afinal, a expectativa era que os contratos de renegociação firmados sanariam os problemas financeiros estaduais. No entanto, após 20 anos da renegociação das dívidas estaduais, pode-se dizer que os resultados esperados não se concretizaram em sua plenitude.

Tomando por base esse cenário, esta dissertação busca entender o processo de enfraquecimento dos estados sob a perspectiva federativa. A hipótese que norteia este trabalho é que esses entes perderam seu protagonismo e tornaram-se meros apêndices no sistema federativo brasileiro. Assim, este trabalho divide-se em quatro capítulos, sendo o primeiro uma análise teórica do federalismo, os outros dois compostos por um levantamento histórico, contraposto com dados e informações obtidos juntos a bases públicas, e o quarto e último capítulo debate o novo processo de renegociação da dívida dos estados, o Regime de Reestruturação Fiscal (RRE).

O capítulo 1 traz os elementos teóricos que ajudam compreender o federalismo fiscal, apontando seus determinantes e a interação com as finanças públicas. Assim, realizou-se a sistematização das principais teorias acerca do federalismo fiscal e as contribuições recentes ao tema. Para atingir esse objetivo, utiliza-se nesse capítulo uma abordagem na qual a teoria do federalismo fiscal interaja com os demais segmentos das ciências humanas. O capítulo foi construído a partir dos seguintes elementos: (i) as principais noções de federalismo fiscal; (ii) o federalismo fiscal compreendido como grau de descentralização e suas consequências; (iii) a compreensão dos modelos federativos cooperativo e competitivo.

O segundo capítulo discorre sobre o federalismo fiscal brasileiro, sua evolução e o papel dos estados nesse cenário, tendo por objetivo explorar os fatores que condicionaram o enfraquecimento desses entes federativos ao longo das décadas. Dessa maneira, através de revisão bibliográfica e dados do governo, foi realizada a análise da evolução das finanças públicas brasileiras e de como aspectos políticos, sociais e econômicos determinaram as interações federativas. O ponto central desse capítulo é mostrar os elementos nucleares do enfraquecimento dos estados brasileiros, além de mostrar como as dívidas estaduais tornaram-se moeda de troca para o fortalecimento da União. Ademais, o capítulo apresenta a ascensão da relação União-municípios em detrimento das relações com os estados.

O terceiro capítulo discorre sobre o endividamento dos estados brasileiros e de como eles se tornaram a variável de ajuste do sistema federativo brasileiro. Afinal, a natureza do endividamento subnacional tornou-se presente na resolução de conflitos federativos e ajustes nos últimos 40 anos, sendo usado tanto como instrumento para o desenvolvimento local, como para renegociações políticas. Além disso, mesmo após tantos ajustes para a promoção da estabilidade econômica, os estados ainda padecem de fragilidade decorrente de suas dívidas.

O quarto e último capítulo explora o Regime de Recuperação Fiscal, proposto pela União, frente à atual deterioração financeira dos estados, e firmado pela Lei Complementar n.º 159/2017. A partir desse ponto inicia-se a seguinte discussão: uma nova renegociação trará solução aos problemas existentes, ou apenas os postergará? Em resposta a tal questão, o último capítulo discorre sobre essa nova renegociação e como esse processo apenas consolida o enfraquecimento e desconstrução dos estados brasileiros.

Por fim, após as análises e discussões realizadas nos quatro capítulos, desenvolvem-se algumas conclusões e considerações sobre a perda de autonomia dos estados e a capacidade de alocar e de distribuir suas receitas, tornando-se meros apêndices do sistema federativo.

2 ELEMENTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO FISCAL: ALICERCES E CONDICIONANTES

2.1 Introdução

Os países mostram diferenças não somente quando comparados entre si, mas também quando vistos dentro de suas próprias fronteiras, tangenciando questões linguísticas, culturais, sociais e econômicas. Desse ponto deriva a necessidade de um sistema que possa acomodar essas diferenças, mas sem comprometer a coesão nacional. Como resultado disso, a concepção de uma ideia de Federação e realização de arranjos que proporcionem isso tornam-se de extrema relevância.

A importância da construção de um bom modelo federativo advém da sua capacidade de acomodar heterogeneidades e, conseqüentemente, fomentar a consolidação de um pacto entre os entes. No plano fiscal, tal modelo permite uma distribuição de receitas entre entes federativos, o que contribui, teoricamente, para uma maior eficiência na gestão de recursos, bem como para a redução das assimetrias e disparidades existentes. Todavia, não existe um modelo federativo ótimo ou ideal que deva ser adotado por todos, dado que as próprias heterogeneidades que visa a atenuar, bem como as características dos entes, serão determinantes para a construção dos modelos federativos.

Este capítulo tem como objetivo apresentar os conceitos-chave e as principais contribuições para a compreensão do federalismo fiscal. Diferentemente da abordagem econômica tradicional, segundo a qual o tema é muitas vezes tratado como um mero movimento pendular entre descentralização e centralização, neste capítulo o tema é abordado sob uma perspectiva que procura identificar os principais elementos presentes nas teorias do federalismo, bem como os benefícios e os problemas presentes em cada um dos modelos federativos.

Observando os modelos federativos, percebe-se que as relações entre entes vão além do grau de centralização e descentralização, podendo ser adicionadas mais duas características marcantes: a cooperação e a competição entre entes. A partir da combinação dessas quatro categorias é possível formar uma infinidade de modelos que perpassam e constroem relações coercitivas, predatórias, altamente cooperativas ou extremamente competitivas (OLIVEIRA, 2007; KINCAID, 1990).

Apesar do capítulo tratar basicamente do federalismo fiscal, ou seja, a vertente econômica do tema, busca-se contextualizar as razões que estão por trás da adoção de cada um dos modelos. Deve-se reforçar que a discussão do federalismo fiscal estará condicionada por decisões políticas, econômicas e jurídicas, isso porque não pode ser tratado como algo completamente alheio a essas decisões.

Não apenas nas ciências econômicas mas também nas outras ciências que tratam do federalismo, a literatura é árida, com um número relativamente escasso de pesquisadores que tratam do tema. Assim, a apresentação dos conceitos presentes nesse capítulo permite uma compreensão crítica dos condicionantes e determinantes para a construção de um arranjo federativo que contemple as heterogeneidades existentes.

O capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução, e uma pequena parte destinada às considerações finais. A primeira seção apresenta o conceito de federalismo, mostrando a os elementos mais relevantes para a constituição desse sistema e de que maneira as estruturas políticas, econômicas e jurídicas se entrelaçam. Em seguida, explora-se a noção de federalismo fiscal, sua origem e seus determinantes.

A seção 3 discorre sobre as vantagens e desvantagens da centralização e descentralização das funções fiscais e, principalmente, mostra quais os ganhos gerados quando se adota sistemas mais centralizados ou mais descentralizados. Dessa forma, é possível compreender qual área ou sistema busca-se privilegiar ao adotar diferentes graus de centralização e descentralização.

A seção 4 realiza uma leitura nos mesmos moldes da anterior, mas destacando a cooperação e a competição entre os entes federativos. Nesta seção, procura-se explicitar quais são os condicionantes da cooperação e os da competição, bem como revelar os impactos existentes ao escolher entre um dos sistemas.

Por fim, a seção 5 destaca os princípios aos quais o federalismo fiscal contemporâneo está subordinado, elencando o seu funcionamento e os pressupostos mais aceitos nos dias atuais.

2.2 Introdução geral ao Federalismo

A organização territorial de um país está sujeita a diferenças étnicas, sociais, políticas e econômicas que atuam como forças contrárias à unidade e à coesão territorial. Tais diferenças são inerentes a qualquer território, tornando pouco praticável a coexistência de regiões díspares sem a presença de um processo organizacional que contemple essas heterogeneidades. Sem tal

procedimento, qualquer experiência que leve a coexistência territorial seria fraca ou descartável (OLIVEIRA, 2007, p. 4).

O federalismo surge como uma tentativa de acomodar e harmonizar essas diferenças, conflitos e competições oriundas da diversidade existente entre grupos, através de medidas que vão desde compromissos estabelecidos via contratos até processos de barganha entre as partes, visando a um acordo que beneficie ou, ao menos, não onere as partes envolvidas. Essa relação pode ser traduzida como um misto de união e autonomia entre os chamados entes federados (BURGESS, 2006, p. 156).

A primeira experiência federativa de que se tem registro ocorreu nos Estados Unidos da América, durante a guerra contra os ingleses, no século XVIII, com duração de oito anos (1781-1789). As treze colônias norte-americanas, inconformadas com as imposições tributárias oriundas do império inglês, firmaram um acordo de união, frente ao inimigo comum, celebrado na construção de uma nova organização política entre os territórios: a chamada Confederação.

Nesse momento, as relações entre as colônias se fortaleceram, principalmente da perspectiva militar, levando os EUA à vitória contra os ingleses. No entanto, essa experiência foi de cunho confederativo, isto é, as treze colônias que se uniram não abriram mão de sua soberania, o que tornou os laços estabelecidos frágeis para que perdurassem em tempos de paz (SOARES, 1998, p. 139).

Como resultado das fragilidades existentes na Confederação, os problemas surgiram em profusão nas treze colônias norte-americanas, que gradualmente realizavam um movimento contrário ao de articulação no pós-guerra, abandonando qualquer caráter cooperativo. Cada estado visava exclusivamente a seu próprio interesse, criando barreiras alfandegárias e ações protecionistas, além da presença constante de tensões entre os vizinhos. No entanto, esses mesmos governos eram frágeis para se sustentarem sozinhos, gerando em um impasse entre caminhar para um arranjo que contemplasse as diversidades, em detrimento da soberania dos territórios (RABAT, 2002, p. 6).

A resolução desse impasse ocorreu com o surgimento da Constituição norte-americana, em 1787, na Convenção da Filadélfia que, entre outros temas tratados, visava à harmonização dos querelas entre os estados. A nova Constituição tornava-se o elemento balizador para a solução de conflitos entre os territórios, além de estabelecer que estes seriam autônomos para tomar suas decisões, mas não soberanos (CARVALHO, 2010, p. 20).

Assume-se que a ratificação da Constituição na Convenção da Filadélfia foi o primeiro passo para a construção e formulação do federalismo moderno. Embora os arranjos federativos tenham-se alterado ao longo dos anos, todos eles mutáveis, frente à conjuntura política e

econômica do ambiente em que estão inseridos, é possível afirmar que os elementos para o federalismo contemporâneo nasceram nesse momento.

O elemento fundamental para a construção do federalismo foi a criação de um arranjo institucional em que os estados perderam sua soberania, mas ainda mantiveram a sua autonomia. Este é o ponto central para a transição dos mais variados modelos de organização do estado para o sistema federalista. Neste caso, os entes continuam livres para estabelecer e organizar os três poderes dentro de suas fronteiras (executivo, legislativo e judiciário), em contrapartida, todos reconhecem o poder central de uma nação que os representa de maneira soberana dentro e fora do seu território (RABAT, 2002, p. 4).

Atualmente, 40% da população mundial residem em países que podem ser considerados federações. Nesse processo de se tornar uma federação, cada país passa por uma experiência distinta. Pode-se elencar casos, como o norte-americano, no qual o federalismo surgiu de um processo agregador, ou ainda, exemplos como o da Bélgica e da França que deixaram o caráter unitário para paulatinamente dividir suas funções com entes federativos (ANDERSON, 2009, p. 17).

Levando em conta a diversidade de experiências em sua formação, o federalismo pode ser definido, em linhas gerais, como um sistema de organização política, administrativa, jurídica e fiscal de um determinado território que, através de decisões compartilhadas entre entes autônomos e não soberanos, permite uma maior descentralização de suas funções. O arranjo federativo de um país está sujeito a suas particularidades políticas, econômicas e sociais, porém algumas características são consideradas constantes para o seu funcionamento: (i) existência de, ao menos, duas esferas de governo; (ii) autonomia das entidades descentralizadas; (iii) organização do Estado expressa em uma Constituição; (iv) repartição de competências entre as unidades descentralizadas; (v) participação dos entes federativos na formação da vontade nacional; (vi) indissolubilidade (SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2015; ANDERSON, 2009, p. 19-20).

O federalismo resulta da união de estados e regiões, articulados entre si e com interesses mútuos, ancorados em um pacto definido por uma Constituição que norteia o comportamento que deve ser seguido pelos entes subnacionais, tornando-se no elemento garantidor da soberania da União frente aos demais entes. Assim, busca-se acomodar a noção de Unidade com a de diversidade existente em um espaço territorial, através da delegação de funções e prioridades entre as diferentes esferas (OLIVEIRA, 2010, p. 4).

A Constituição seria o elemento balizador para o funcionamento desse modelo, ao passo que abarcaria todas as necessidades, regras e leis, para que as relações inter-regionais fossem

bem-sucedidas, cabendo a ela estabelecer as interações que existirão entre os entes de maneira satisfatória, evitando sobreposições de funções. Assim, é possível atenuar a chamada assimetria de fato, ou seja, diferenças, idiosincrasias políticas, históricas, econômicas, culturais e sociais, que tornam as unidades federadas tão diferentes entre si. O controle de tais assimetrias o que permite o funcionamento do federalismo de maneira coesa e eficiente (OLIVEIRA, 2010, p. 17).

É pouco provável que um modelo federativo possa ser considerado eficiente se este não se adéqua às necessidades e ao contexto de sua época. Logo, cria-se um movimento de condicionalidade entre o federalismo e o momento em que está inserido, podendo ser tratado como uma estrutura orgânica, atrelada a necessidades e decisões políticas.

Por fim, o último critério para a existência de uma federação seria a indissolubilidade, ou seja, os entes federados não têm a liberdade de abandonar a federação no momento em que lhes convier. Isto ocorre em razão da ausência de soberania dos entes federativos, que devem seguir as regras instituídas pela Federação. Este é outro ponto que dissocia completamente as noções de Confederação das de Federação, pois no primeiro é possível abandonar o arranjo firmado, em virtude de discrepâncias e desacordos entre as partes, ao contrário do segundo caso, no qual o caminho para a resolução de diferenças ocorre através de negociações e acordos entre as partes envolvidas (RABAT, 2002, p. 5).

Em suma, o federalismo relaciona-se a um arranjo que, com base em alguns pressupostos, permite mesclar as diferenças locais visando ao fortalecimento e melhorias de sua estrutura, amenizando os conflitos gerados pelas idiosincrasias e heterogeneidades. O conhecimento de suas principais características é fundamental para que não existam confusões entre conceitos como Confederações, Federações e estados unitários.

2.3 Federalismo fiscal: origem e alicerces

O federalismo pode ser aplicado às mais diversas áreas que afetam diretamente a organização social. A abordagem que trata da aplicação do sistema federalista à esfera econômica é chamada de federalismo fiscal (AFFONSO, 2003, p. 7). A abordagem mais tradicional que trata do federalismo na economia restringe-se à distribuição e à alocação das receitas e despesas dos entes federativos, visando ao melhor funcionamento da economia.

A definição de federalismo fiscal pode ser encontrada em diversos trabalhos, dentre os quais destaca-se, pela clareza conceitual, o trabalho de Oliveira (2007, p. 8):

(...) costumam restringir seu exame apenas ao campo fiscal, o ramo do federalismo que trata da distribuição de competências, de receitas e de encargos entre as esferas governamentais, visando determinar as estruturas que são capazes de garantir maior eficiência na alocação de recursos no âmbito do Estado, quando unidades distintas de governo encontram-se encarregadas dessa tarefa.

O conceito de federalismo fiscal tem origem nessa simplificação, muitas vezes restringindo o debate ao grau de centralização e descentralização de determinada organização política nacional. Logo, seria um arranjo que acomoda diferentes entes federativos, combinando competências centralizadas com competências descentralizadas em um modelo em que as funções fiscais estão compartilhadas entre os entes federativos. Dentro de cada uma das jurisdições desses entes são realizadas as escolhas de provisão de bens e serviços públicos aos habitantes (SILVA, 2005, p. 118; OATES, 1999, p. 1125).

Essa abordagem ganhou força na teoria econômica nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, embalada pela ideia de que o conflito teve origem nas disparidades de renda e riqueza produzidas pela crise de 1929, que reverberou ao longo de toda a década de 30 (AFFONSO, 2003, p. 21). A atuação do estado, o comportamento de suas finanças e a distribuição de competências tornaram-se objeto de inúmeras análises que focam na interação e nas três funções fiscais do estado (alocativa, distributiva e estabilizadora). Tais funções estariam distribuídas em múltiplos centros decisórios, combinando suas ações entre governo central e governos subnacionais. A divisão dessas competências permitiria que os entes federativos, de maneira autônoma e dentro de suas capacidades, desenvolvessem um sistema que acomodasse as necessidades tributárias, transferências e divisão de gastos, buscando a alocação ótima de recursos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 532-533; OLSON, 1969, p. 480).

A teoria tradicional do federalismo fiscal está fundamentada na teoria das finanças públicas, que, em sua essência, é uma aplicação da teoria do consumidor, gerando uma dicotomia entre a escolha individual e o interesse coletivo. A essência do federalismo fiscal residiria na otimização das preferências dos agentes que, por razões diversas, não têm suas informações reveladas exclusivamente via sistema de preços, sendo que os bens ofertados para esses grupos consideram as preferências coletivas, ao passo que o mercado trata apenas das preferências individuais (SILVA, 2005, p. 119).

Logo, o tratamento dado à questão do federalismo fiscal tem um caráter até certo ponto reducionista, ao considerar o tema por uma perspectiva da distribuição de competências, de

receitas e de encargos entre as esferas federativas, procurando assim aumentar a eficiência econômica na oferta de bens públicos e diminuição de externalidades (OLIVEIRA, 2007, p. 8).

Ao federalismo fiscal caberia acomodar estas diferenças levando a um aumento da eficiência do setor público que, através de um arranjo entre a União e as entidades subnacionais, encontraria um sistema econômico ótimo. Assim, a preocupação dos economistas se resumiria na busca da alocação de recursos, cabendo às questões políticas e jurídicas apenas tratar das preferências dos agentes e a melhor maneira de provê-los (OATES, 1999, p. 1121). Os fatores políticos, sociais e jurídicos seriam tratados como exógenos ao modelo federativo, sendo apenas um ponto de partida para o funcionamento do federalismo fiscal (AFFONSO, 2003, p. 23). Esses elementos exógenos seriam determinantes para o funcionamento da estrutura federativa, servindo como elemento balizador para as transferências e tributação local, mas não compondo o cerne do modelo proposto.

Apesar das teorias tradicionais tratarem o federalismo fiscal apenas como uma relação de arrecadação e transferências entre entes, é possível afirmar que estas relações estão interligadas com o campo jurídico, cultural e político. A configuração do federalismo existente estaria em constante transformação, condicionada por variáveis tais como a política ao longo do tempo e as mudanças até mesmo espaciais (SILVA, 2005, p. 119).

O número de arranjos federativos possíveis, combinando fatores políticos, jurídicos e econômicos, é diverso, mas alguns elementos permanecem constantes na essência dessas teorias. A partir disso, é possível sintetizar dois eixos em que as teorias econômicas desenvolveram suas hipóteses acerca dos modelos federativos. O primeiro eixo aborda a relação entre cooperação e competição entre os entes federativos, ou seja, da maneira pela qual os entes buscariam uma maior eficiência e se esta ocorreria através de ajudas mútuas ou competindo entre si. O segundo eixo está pautado na relação entre a centralização e a descentralização das funções fiscais do estado.

Dessa forma, assume-se que, para pensar as relações existentes no federalismo fiscal, a maior parte das abordagens contemporâneas partem da relação entre estes dois eixos. Na prática, essas relações se tornam ainda mais evidentes quando se abordam questões como tributação, transferências e gastos, considerando que os demais fatores são exógenos ao modelo, as diferenças não econômicas influiriam apenas no tipo de modelo adotado, mas não alterariam as funções fiscais do estado.

2.3.1 Funções do Setor Público e o Federalismo

A adoção de um sistema federativo incorre em uma organização dos entes de acordo com as demandas existentes e, também, pela busca por uma distribuição ideal de funções entre os entes federados, nas palavras de Affonso (2003, p. 29), um “federalismo fiscal eficiente seria aquele no qual a estrutura de governo é a mais adequada para as funções que pretende desenvolver”.

O setor público detém três grandes funções que justificam sua existência, que segundo Musgrave e Musgrave (1980, p. 6) são classificadas em alocativa, distributiva e estabilizadora. Em termos gerais, a função alocativa trata da oferta de bens públicos ou da maneira como os recursos são divididos entre setor público e privado. Pela perspectiva do orçamento público são definidas as origens e proporções das contribuições, o que será transferido e as disponibilidades financeiras para a produção de bens públicos, meritórios e os gastos redistributivos.

A função distributiva é baseada nos ajustes e distribuição de riquezas necessários para atingir um nível considerado justo pela sociedade ou, no mínimo, adequado de distribuição. É através dela que se pode garantir condições de acesso dos agentes econômicos aos resultados do esforço produtivo da sociedade como um todo (BIRD; VAILLANCOURT, 2006, p. 101) .

Por fim, a função estabilizadora aborda o uso da política orçamentária como garantia de manutenção do nível de emprego, renda, controle do endividamento e a busca por um crescimento adequado, assumindo que fatores dessa natureza não são consequências do livre mercado. A ausência do setor público nessa função deixaria a economia sujeita a flutuações. Assim, a ação estabilizadora do estado manteria um funcionamento harmônico da economia, ou ao menos, funcional, evitando perdas sociais e econômicas (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 11).

No entanto, questiona-se: como acomodar as funções fiscais em um contexto federativo? Quais são as esferas mais apropriadas para realizar as atividades necessárias, maximizando o bem-estar dos agentes, sem sobreposições entre políticas ou ações? É preciso estar claro como o arranjo federativo funcionará, pois tanto a esfera central como as subnacionais têm autonomia para agir. Assim, a sobreposição das ações dos agentes na realização das funções que lhe são atribuídas poderia incorrer em perdas maiores do que em ganhos reais.

Pensando sob essa perspectiva, Musgrave e Musgrave (1980, p. 532) elaboram as noções de um plano orçamentário ótimo que estabeleceria critérios para os entes atuarem, coordenando entre si as funções fiscais, visando a uma maior articulação entre as partes.

Cumprir compreender a relação das funções fiscais com o contexto federativo para, posteriormente, entender os fatores que são levados em consideração na elaboração de um pacto federativo.

2.3.1.1 Função Alocativa

A função alocativa, sob a perspectiva da teoria das finanças públicas, deve estar dividida entre os diferentes níveis de governo e os entes federativos, já que cabe estabelecer uma relação entre as preferências dos agentes, a contribuição tributária realizada e a provisão das cestas de bens produzidos pelo setor público das comunidades de cada jurisdição (SILVA, 2005, p. 125). Dessa maneira, o modelo perfeito corresponde à melhor alocação entre as ofertas do bem público e o perfil de determinado grupo ou jurisdição.

A diversidade de preferências entre os agentes e o tipo de bem público ofertado seriam os fatores determinantes para a existência de unidades federativas em diversos níveis e tamanhos, ou seja, a escolha de um governo federativo ao invés de um governo unitário. Segundo Oates (1977, p. 56), o modelo ótimo de federalismo seria aquele no qual a provisão de bens públicos e o financiamento desses bens atenderia as preferências fiscais dos indivíduos e grupos de determinada jurisdição.

A função alocativa não é exclusividade apenas de um ente federativo, mas deve ser pensada em todos os níveis existentes, de acordo com as preferências dos habitantes das regiões beneficiadas. Assim, os serviços que geram benefícios por toda a federação devem ser oferecidos pela esfera central. Assim como nos casos em que os ganhos são apenas locais, os serviços devem ser oferecidos pelo ente federativo descentralizado. Nesse sentido, Musgrave e Musgrave (1980, p. 532) concluem que “o fato da incidência dos benefícios ser limitada espacialmente requer a existência de uma estrutura fiscal composta por múltiplas unidades de prestação de serviços”.

2.3.1.2 Função Distributiva

No processo de organização de uma Federação, assume-se a existência de heterogeneidades e de idiosincrasias que afetam a capacidade de geração de receita própria por parte dos entes federativos, implicando na necessidade de equalização de renda através de transferências de regiões mais ricas para áreas mais pobres, permitindo uma melhor provisão de bens e serviços públicos no futuro (ANDERSON, 2009, p. 57).

É neste ponto que se coloca a importância da política distributiva realizada pela esfera central. A atribuição dessa função para a esfera central impede fluxos de indivíduos buscando benefícios em outras jurisdições, incorrendo em um processo de congestionamento, o que geraria perdas generalizadas. Portanto, a função distributiva seria realizada de maneira mais eficiente pela esfera central, dado que a existência de diferenças dessa natureza poderia levar ao deslocamento de indivíduos e fatores para áreas onde obteriam bônus. Desta forma ocorreriam perdas e ineficiência do setor público (OATES, 1977, p. 54; MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 540).

Os instrumentos para a efetivação da função distributiva podem ser conduzidos de maneiras independentes ou conjuntas, seja através de ações que impactam as receitas ou através das despesas. No primeiro caso, é possível destacar o uso de um sistema tributário progressivo no qual as alíquotas dos impostos crescem com a renda dos indivíduos. Isso geraria “justiça” do ponto de vista social.

Pela via das despesas, dois instrumentos podem ser usados: o primeiro, através do provisionamento de uma cesta de bens destinados ao consumo de uma população mais pobre; o outro, via transferência direta de renda, sendo que, nesse caso, os beneficiários podem realizar seu consumo de acordo com suas próprias preferências.

2.3.1.3 Função Estabilizadora

A economia está sujeita a flutuações que oneram a produção, o emprego e a renda, levando a problemas e a distorções que requerem de algum tipo de ação ou, em casos mais extremos, interferência do governo. O setor público tem ferramentas relevantes para o combate dessa problemática, podendo se tornar um elemento importante para o funcionamento econômico. Para combater as crises econômicas o governo pode fazer uso de um grande número de instrumentos. Dentre essas ferramentas, encontra-se a política fiscal, através, por exemplo do aumento dos gastos públicos ou da redução da carga tributária. Em contrapartida, em momentos de aquecimento econômico, o governo poderia fazer uso de políticas fiscais contracionistas, levando a um leve desaquecimento (MCLURE; MARTINEZ-VAZQUEZ, 2000, p. 2).

Em suma, a função estabilizadora é responsável pelo uso de instrumentos econômicos por parte dos governos, visando a enfrentar problemas oriundos de ciclos econômicos e a permitir um certo controle sobre os problemas da economia.

2.4 Grau de descentralização: o movimento pendular na busca por uma Federação

O federalismo fiscal é geralmente compreendido, pela teoria econômica tradicional, como grau de descentralização do estado nacional, ou seja, não se trata de uma relação que ora promove centralização total e ora descentralização total, mas como um arranjo mutável que considera as características vigentes na época, configurando-se em diferentes desenhos federativos formados por diversos graus de descentralização (SILVA, 2005, p. 118; GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 315).

A necessidade de um modelo federativo ótimo deriva da busca de uma melhor distribuição das funções fiscais, sendo essencial a criação de um sistema que ofereça a melhor resposta, frente às adversidades presentes no momento. A centralização e a descentralização estão diretamente atreladas aos objetivos políticos, econômicos e sociais perseguidos e à maneira pela qual desejam trazer melhorias para estes setores. Assim, o grau de descentralização de um sistema federativo vai muito além de questões meramente fiscais.

2.4.1 Centralização fiscal

Apesar do federalismo fiscal ser muitas vezes compreendido somente como um fenômeno de descentralização das funções fiscais do setor público entre os entes, para alguns teóricos a descentralização não deve ser o objetivo final de um modelo federativo. Uma série de políticas econômicas e sociais seriam mais eficazes através de uma articulação capitaneada pela esfera central, ou seja, por meio de um federalismo mais centralizado.

A teoria do federalismo fiscal, em algumas de suas construções teóricas, traz elementos favoráveis a uma participação mais ativa da esfera central, cabendo às unidades mais descentralizadas um papel menor, destinando a elas a alocação de recursos oriundos dos outros entes federativos (AFFONSO, 2003, p. 29). Em algumas abordagens, assume-se que o desenvolvimento das nações europeias só foi possível após a Segunda Guerra Mundial, dada a centralização das funções fiscais do estado, levando à promoção de políticas e arranjos que reorganizaram a economia dos países (CHU, YANG, 2012, p. 178; TANZI, 2008, p. 706). O próprio processo de industrialização brasileiro e de mudanças na estrutura econômica só teriam ocorrido após alterações no pacto federativo, pelo qual a esfera central estava fortalecida para promover as mudanças necessárias, evitando as forças centrípetas existentes em um modelo altamente descentralizado.

Além disso, uma organização federativa mais descentralizada seria funcional apenas a longo prazo e quando aplicada a economias desenvolvidas e industrializadas, não ocorrendo ganhos em países em desenvolvimento ou em subdesenvolvimento (TANZI; SCHUKNECHT, 1996, p. 2). A descentralização poderia implicar em um processo de agravamento das disparidades econômicas e sociais. Ademais, algumas nações não alcançaram um patamar mínimo de serviços básicos, como saúde e educação, cabendo a uma esfera central forte promover avanços homogêneos por todo o território (WORLD BANK, 1997, p. 1).

Os centralistas acreditam que uma federação apenas obteria êxito no momento em que se focasse na estabilidade macroeconômica, no crescimento e na redistribuição (CHALFUN, 2004, p. 136), ao passo que o desenvolvimento de um país a longo prazo estaria diretamente atrelado a ações dessa natureza. Assim, as funções distributiva e estabilizadora seriam prioritárias na confecção de um desenho federativo ótimo, funções estas melhor desempenhadas pelo poder central.

No caso, um ente subnacional não detém mecanismos e recursos necessários para a execução e a condução de uma política fiscal estabilizadora. Por se tratar de uma federação, caso ocorra o uso de instrumentos fiscais de maneira descentralizada, corre-se o risco de gerar resultados contraproducentes como, por exemplo, um processo de endividamento dos entes descentralizados, levando a desequilíbrios fiscais-financeiros que agravariam as heterogeneidades já existentes. Ademais, o descontrole do endividamento dos entes subnacionais incorreria em problemas fiscais imediatos, ameaçando o tesouro nacional, as contas públicas e a estabilidade de preços. Ao tratar de endividamento dentro do pacto federativo pode-se dizer que o descompasso de um ente pode gerar um ciclo de agravamentos financeiros do demais entes federados. A esfera central conduziria melhor esta situação por conta de sua maior variedade de instrumentos econômicos (RIGOLON, GIAMBIAGI, 1999, p. 14).

Um federalismo fiscal centralizado também permite uma resposta mais rápida e coordenada frente a momentos de bonanças e crises econômicas, aumentando a eficiência da função estabilizadora. Ademais, unidades subnacionais não têm liberdade e, muito menos, instrumentos necessários para a condução de uma política monetária e cambial (OLIVEIRA, 2007, p. 23). O governo central exerce um papel de fundamental importância frente a essas situações desfavoráveis, pois pode trabalhar os aspectos fiscais, monetários e cambiais, perseguindo um objetivo comum.

Além da maior eficiência para conduzir uma política estabilizadora, outro argumento favorável à centralização fiscal advém do fenômeno conhecido como extravasamento, ou seja,

quando uma ação realizada por um ente federativo gera ganhos a entes federativos próximos. Um exemplo disso são os investimentos em capital humano, pois, em uma situação em que tal investimento é promovido por um ente descentralizado, existe a possibilidade de que no fim do processo o beneficiado se desloque em direção a outro ente federativo, fazendo com que o ente promotor da política original não se beneficie de seus próprios investimentos. Desafios como esse podem ser atenuados com ações oriundas da esfera centralizada, afinal seus atos seriam pensados em um contexto mais amplo, considerando as especificidades e o possível deslocamento de fatores e capital humano. Logo, quanto maior a jurisdição, menor a presença de extravasamento de benefícios, aumentando a eficiência do setor público (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 542-543).

A heterogeneidade de renda também se apresenta como um entrave à descentralização, dadas as disparidades existentes na capacidade de arrecadação tributária dos entes federativos. Em um modelo de descentralização fiscal, a arrecadação pelo ente subnacional incorreria em um aumento dessa disparidade, sendo que regiões mais desenvolvidas arrecadariam mais, ao passo, que regiões com fragilidades econômicas teriam um desempenho pior de suas receitas. Ao adotar um regime tributário centralizado, a redistribuição e a equalização das receitas seriam realizadas com maior justiça e, possivelmente, levaria a um desenvolvimento econômico mais harmonioso.

Essa centralização tributária impediria o deslocamento de indivíduos entre fronteiras, na busca de maiores vantagens tributárias (elisão fiscal). Assim, os defensores de um modelo federativo centralizador alegam que a gestão deste tipo de tributos no modelo melhoraria a equidade e conseqüentemente seria mais eficiente, sob a perspectiva da redistribuição de receitas.

Um sistema federativo centralizado transmite a ideia na qual as ações desenvolvidas pelo governo não serão descompassadas ou criarão situações assimétricas entre os entes, pelo contrário, caso obtenha sucesso, o bônus será dividido entre as partes. Do mesmo modo, em um cenário negativo, o ônus também será repartido, evitando perdas significativas para todas as partes (TOBAR, 1991, p. 2).

Em suma, um arranjo federativo fiscal mais centralizado seria a melhor alternativa para o desenvolvimento econômico e a promoção de políticas públicas, como o aumento de redistribuição de renda ou um plano nacional de desenvolvimento e integração. Em síntese, essa centralização muitas vezes é defendida a partir de três problemáticas: (i) um governo descentralizado é ineficiente na promoção de estabilização; (ii) a descentralização arrefeceria o

crescimento econômico; (iii) o movimento de descentralização acentuaria discrepâncias regionais (CHALFUN, 2005, p. 136).

2.4.2 Descentralização

Os modelos que propõem maior autonomia dos entes surgem como resposta aos movimentos centralizadores e, conseqüentemente, de suas ineficiências na busca por contemplar as preferências dos agentes locais. Além disso, a existência de um federalismo demasiadamente centralizado incorreria em um sistema concentrador de renda, no qual os demais entes se tornariam paulatinamente meros apêndices condicionados às decisões centrais (GRACIA, 2004, p. 487; TANZI, 2008, p. 708).

Um dos principais argumentos favoráveis a descentralização das funções fiscais do estado está no Teorema da Descentralização de Oates, segundo o qual a descentralização federativa permite uma maior compreensão das preferências dos agentes em um contexto onde o sistema de preços não gera as informações suficientes acerca das preferências dos indivíduos. Ao realizar o processo de descentralização, é possível obter maior conhecimento a respeito dessas preferências, cabendo a provisão desses bens aos entes pertencentes a níveis mais baixos e mais descentralizados (OATES, 1999, p. 1121). Assim, o processo de descentralização do setor público permitiria melhorar os níveis de provisão de bens e serviços públicos de determinada população, contida em uma mesma região geográfica, diminuindo – ou anulando – a presença de informações assimétricas (OATES, 1990, p. 291) No momento em que os agentes atingissem a satisfação, o modelo federativo teria cumprido com seu propósito original.

Oates (1977) e Musgrave e Musgrave (1980) argumentam que uma maior descentralização permite um aumento na eficiência alocativa e, conseqüentemente, a uma melhor provisão e distribuição de bens. Dessa maneira, serviços como saúde e educação seriam melhor provisionados em esferas locais, pois estariam em completa consonância com as demandas dos agentes locais. Em um regime centralizado, não seria possível para um planejador conhecer todas as preferências de cada grupo ou indivíduo espalhados por seu território (OATES, 1977, p. 1123). Logo, se as demandas dos agentes estão espalhadas de maneira heterogênea ao longo de todo o território, caberia a um regime descentralizado internalizar o maior número de externalidades existentes, resultando em um maior ganho (BARBOSA et al., 1998, p. 3).

Além disso, a maior descentralização de funções permitiria a existência da chamada Equivalência Fiscal, ou seja, uma melhor equalização de receitas entre entes federativos de

acordo com suas necessidades, visando a um melhor retorno daquilo que pagaram como tributos. Olson (1969, p. 483) define a equivalência fiscal da seguinte maneira:

(...) there is a need for a separate governmental institution for every collective good with a unique boundary, so that there can be a match between those who receive the benefits of a collective good and those who pay for it. This match we define as “fiscal equivalence”.¹

A equivalência fiscal pode ser dividida em dois grupos: vertical e horizontal. No primeiro caso, supõe-se que os cidadãos são contemplados por uma variedade de bens e serviços públicos, cada um oriundo de uma esfera federativa distinta. Dessa forma, cada indivíduo contribuiria pagando tributos proporcionalmente à quantidade de serviços e bens públicos ofertados que o beneficiasse, sendo as próprias transferências intergovernamentais mais eficientes, pois estariam diretamente condicionadas às informações de cada ente, levando à equidade entre os entes federativos (OLSON, 1969, p. 483).

Já a equivalência fiscal horizontal trata da relação de entes do mesmo nível que, por meio da descentralização, aumentaria a possibilidade de se conhecer o maior número de demandas existentes e contemplá-las de acordo com suas necessidades. Logo, as heterogeneidades regionais existentes seriam atenuadas.

Em suma, a descentralização fiscal traria uma série de elementos que melhorariam o funcionamento do federalismo, tais como: (i) ganhos de eficiência na alocação de recursos públicos, em função da proximidade entre ofertante e demandante do serviço e bem público; (ii) seria um melhor sinalizador para o recebimento de transferências oriundas de outros entes federativos; (iii) revelaria com maior eficiência as preferências dos grupos e indivíduos, agrupados de acordo com suas preferências; (iv) contemplaria as diferenças nos níveis de renda (MUSGRAVE, MUSGRAVE, 1980. p. 532-539; OATES, 1990, p. 296).

Na década de 60 e 70, com a ascensão da *Public Choice Theory*, surgem argumentos mais radicais e favoráveis à descentralização, pensando o processo não apenas como uma otimização da função alocativa, mas como uma resposta para a maioria dos desafios existentes no sistema federativo. O estado centralizado é tratado como um sério problema, tendendo a crescer paulatinamente para atender as demandas de todas as regiões, implicando em um

¹ (...) é necessário estabelecer uma instituição governamental autônoma para todo bem público com um limite exclusivo, assim poderia haver uma correspondência entre aqueles que recebem os benefícios do bem público e aqueles que pagam por ele. Definimos essa correspondência como “equivalência fiscal”.

aumento da tributação. Desse ponto de vista, surge a formulação da hipótese do estado Leviatã², ou seja, um estado grande, ineficiente e que não cumpriria com suas funções de maneira satisfatória (BRENNAN, BUCHANAN, 1977, p. 256; CHU, YANG, 2012, p. 178; OATES, 2005, p. 355).

Soma-se a isto a extinção da ideia de um estado benevolente, visando ao bem-estar geral e estritamente comprometido com o bem-estar econômico. Para a *Public Choice Theory*, o fator político compõe este cenário e seu funcionamento seguiria a mesma lógica do mercado, segundo a qual o político é um vendedor de votos (TULLOCK, SELDON, BRADY 2005, p. 48). A ação dos políticos estaria condicionada ao seu poder de barganha, sendo este poder constituído por sua relação tanto com os interesses de seus eleitores como dos interesses de grupos locais.

A descentralização fiscal seria a solução para ambos os problemas: a existência de um estado grande e ineficiente e a crise de representatividade dos agentes. Tal descentralização permitiria que as preferências locais fossem melhor atendidas. No caso do governante não conduzir de maneira eficiente as alocações de recursos, ele seria punido nas eleições seguintes, não sendo reeleito ou não elegendo seu sucessor (GIAMBIAGI, ALÉM, 2011, p. 316). Além disso, a descentralização das decisões fiscais permitiria que esses entes focassem seus esforços estritamente em seus próprios interesses, melhorando de forma significativa seu funcionamento, resultando em uma melhora da qualidade das burocracias locais e da relação entre prestadores de serviços e seus beneficiados, além de diminuir a presença de efeitos da corrupção dentro dos entes federativos. Essa melhoria seria resultado da maior fiscalização dos agentes econômicos que não se encontrariam encastelados em esferas mais distantes de gestão, assim, as punições poderiam ser mais rápidas e claras (BORDIGNON, COLOMBO, GALMARINI, 2008, p. 2290).

Por fim, outro argumento favorável à descentralização está no trabalho de Tiebout (1959, p. 417-418), que parte do pressuposto de que há plena capacidade de deslocamento dos fatores, permitindo que os agentes se desloquem para regiões onde a oferta de bens públicos contemple todas as suas preferências, cunhando a expressão “*vote with their feet*”. Assim, os indivíduos encontrariam satisfação deslocando-se para novas áreas em que os governantes eleitos satisfaçam suas preferências e atendam suas demandas.

² A expressão “estado Leviatã”, cuja origem está na *Public Choice Theory*, apresenta o setor público como um verdadeiro monstro que cresce cada vez mais por meio da arrecadação de receitas do setor privado e da população. Sua preocupação não seria de proporcionar o aumento do bem-estar da população, mas sim crescer indiscriminadamente. Logo, o caminho natural seria a limitação deste monstro, impondo regras claras que impedissem o aumento de impostos e o uso equivocado de políticas fiscais (OATES, 1999, p. 1140).

No entanto, a noção de um federalismo altamente descentralizado sofreu severas críticas posteriores. A primeira delas se refere à questão de estabilidade macroeconômica, ao passo que a descentralização de maneira extrema aumentaria a possibilidade de ações descoordenadas entre os entes federativos. No caso de grandes federações, isso se torna ainda mais evidente, dado que a heterogeneidade existente entre os entes poderia levar a decisões completamente díspares, na qual uma comprometa a outra (OLIVEIRA, 2007, p. 27).

Essa falta de uma coordenação central levaria a outros problemas, por exemplo, a desequilíbrios fiscais decorrentes de uma falta de transferências de recursos oriundos dos entes centrais, além de impactos sobre a renda e o emprego da população. Em último caso, a total desarticulação implicaria movimentos fragmentadores, que ao serem contemplados com poucos ganhos no sistema federativo entrariam em tensão entre si. Dessa maneira, nasceria um descompasso generalizado entre a descentralização e a gestão macroeconômica (TANZI, 2008, p. 707; MCLURE, 1995, p. 225).

Até mesmo o suposto aumento da eficiência alocativa pode ser contestado, pois antes de ser apenas uma relação estritamente econômica deve-se levar em consideração o sistema político dessas unidades, resultando em favorecimentos ilícitos ou simplesmente má capacitação dos gestores locais. Muitas vezes as preferências podem não ser reveladas ou as informações podem carecer de maiores detalhamento, levando a escolhas tão equivocadas quanto aquelas decididas pela esfera central (RIGOLON, GIAMBIAGI, 1999, p. 14).

Fatores como diminuição de corrupção e o surgimento de uma burocracia mais qualificada também padecem de alicerces sólidos, afinal, a corrupção poderia encontrar caminhos para se instalar dentro de um ente federativo mais descentralizado. No caso das burocracias, para que o ente federado fosse eficiente seria necessário um corpo burocrático de alta qualidade – elemento presente em economias com alta renda e educação. Do contrário, o ente federativo provavelmente teria uma burocracia tão ineficiente quanto em um sistema centralizado (PRUD'HOMME, 1995, p. 209).

2.5 Tipos de Federalismo: da cooperação à competição

O caráter mutável e transformador a que uma federação está sujeita proporciona que os estudos sobre o federalismo cheguem a uma série de interpretações e criações de terminologias para a representação desses cenários, gerando uma infinidade de novos conceitos que visam a explicar o funcionamento de cada modelo. Alguns desses termos são mais recorrentes e a

combinação destes permite a interpretação de outros modelos. Destacam-se entre esses termos: dual, cooperativo, competitivo e assimétrico.

Nos estudos contemporâneos sobre federalismo, os modelos cooperativos e os competitivos são os mais comuns e o modelo dual tem menor recorrência. O caso assimétrico é condição recorrente em alguns países, como Canadá e Espanha, como resultado de fortes divergências culturais que levam à movimentos separatistas, sendo a adoção de um modelo federativo assimétrico a solução para esse problema (OLIVEIRA, 2007, p. 9).

Tanto o modelo assimétrico quanto o dual divergem das abordagens mais comuns, pois não apresenta características como a igualdade, homogeneidade e uniformidade das unidades federadas. O primeiro modelo relaciona-se a um federalismo que não trata com igualdade as regiões com acentuada diferença das demais regiões; o segundo apresenta-se como um federalismo ainda rudimentar, com características que o aproximam mais da noção de Confederação, distanciando-o do federalismo contemporâneo.

As relações fiscais, independentemente de serem consideradas cooperativas ou competitivas, são operacionalizadas a partir de três mecanismos: (i) relações verticais, ou seja, as relações estabelecidas pelos níveis de governo; (ii) horizontais, decorrente de relações entre entes pertencentes ao mesmo nível de governo, e; (iii) o modelo misto, articulando os diferentes níveis de governo e os diversos entes federativos.

Dessa maneira, é possível sistematizar grande parte desses modelos federativos a partir de quatro características básicas: cooperativo, competitivo, centralizado e descentralizado. É claro que a partir de especificidades locais cada modelo adotará sua própria gestão, mas é possível afirmar que os modelos modernos estão ancorados em tais premissas.

2.5.1 Cooperativo

A primeira experiência de um federalismo de natureza cooperativa remonta ao período de mudanças ocorridas na economia mundial, na primeira metade do século XX, sendo essas mudanças oriundas, principalmente, da reformulação do papel do estado nos anos posteriores à crise de 1929, com a ascensão de um estado mais ativo na economia (KINCAID, 1990, p. 140).

O desenvolvimento de um plano econômico integrado e capitaneado pela esfera central de um país, como o *New Deal*, trouxe consistência à ideia de cooperação entre os entes federados, dado que a União aumentou o número de transferências aos estados norte-americanos, dando liberdade para que eles alocassem esses recursos para o retorno do funcionamento econômico (GRACIA, 2004, p. 484). Um ato desta natureza subvertia a lógica

imperante da época, pautada num federalismo de grande independência dos entes descentralizados, sem grandes laços fiscais entre si.

Soma-se a esse momento histórico a ascensão do mundo socialista, que levava os demais países a repensar o papel do estado no mundo capitalista. A cooperação entre os entes federativos tornava-se um ponto necessário, não apenas para o funcionamento econômico das nações, mas para a manutenção do sistema capitalistas (OLIVEIRA, 2007, p. 11; AFFONSO, 2003, p. 13).

A ascensão e a formulação desse modelo coincide com o período do *Welfare State*, no qual houve o desenvolvimento econômico e social generalizado, capitaneado pelo estado via financiamento, oferta de serviços, administração e provisão de serviços públicos (GRACIA, 2004, p. 484; OECD/KIPF, 2016, p. 52). Parte-se do princípio de que os entes federativos são incapazes de agirem isoladamente, considerando a cooperação entre eles uma maneira de encontrar a homogeneização de fatores econômicos, sociais e promotor do desenvolvimento.

Em termos teóricos, o principal alicerce para a fundamentação de um federalismo fiscal cooperativo deriva da concepção de Plano Orçamentário ótimo de Musgrave e Musgrave (1980), na qual a divisão das funções fiscais do estado deve considerar as características de cada ente federativo. Assim, caberia aos entes federativos compartilhar suas funções e responsabilidades nas esferas locais e regionais (GRACIA, 2004, p. 485).

Cabe ressaltar que o caráter cooperativo do pacto federativo vai para além da repartição fiscal, tangenciando a ideia de uma união de esforços entre o ente central e os subnacionais na busca de um objetivo comum a todos. Essa cooperação pode ser aplicada visando aos mais variados objetivos que partem de planejamento econômico integrado, desenvolvimento de políticas públicas conjuntas, compartilhamento de recursos fiscais e gestão de problemas de maneira conjunta (SUPER, 2005, p. 2562; NEGRINI, 2009, p. 20).

O sistema cooperativo pressupõe simetria e isonomia de relações entre os entes, não havendo uma disputa de poderes entre eles, ou seja, apesar da existência de heterogeneidades, os entes federativos têm como objetivo principal atingir conjuntamente o mesmo patamar de bem-estar, diminuindo qualquer discrepância social, política e econômica (BORZEL, 2000, p. 22).

A cooperação no campo do federalismo fiscal estaria pautada no princípio de equidade entre os entes federativos, através de um arranjo tributário ótimo. A divisão da competência tributária dos entes estaria de acordo com o plano orçamentário ótimo, levando a uma maior eficiência e, posteriormente, a uma melhoria na divisão de receitas entre os entes federativos (VILLELA; AFONSO; CALVO, 2016, p. 62).

Há dois tipos de cooperação no federalismo fiscal que ocorrem de maneira simultânea e complementar: (i) cooperação vertical; (ii) cooperação horizontal. A primeira acontece por meio transferências oriundas de entes federativos mais centralizados em direção aos entes mais descentralizados. Sua execução ocorre por meio de distribuição de bens e serviços, com o ente centralizado fazendo uso da função distributiva para gerar a equidade ou para promover o equilíbrio entre as esferas. Dessa forma, o princípio de equidade via função distributiva do estado ocorreria considerando as idiossincrasias locais (WEINGAST, 2009, p. 280). No segundo caso, a cooperação horizontal surge quando duas ou mais esferas pertencentes ao mesmo nível contribuem entre si para a solução de um problema, como por exemplo, a promoção de consórcios públicos para a gestão de algum problema específico (TERMINASSIAN, MELLO, 2016, p. 12).

Para o funcionamento do modelo cooperativo faz-se necessário o uso de regras bem estabelecidas que norteiem as ações dos entes federativos e, ao longo do tempo, sustentem as forças centrípetas de entes federados descontentes com algumas ações. Por isso, nesses sistemas é comum observar forte atuação do ente federativo central, dado que está munido de instrumentos e de poderes maiores para validar os arranjos existentes no pacto federativo (AFFONSO, 2003, p. 154). Logo, em economias que adotam sistemas federativos desta natureza, decisões políticas de uma esfera superior facilmente afetam os entes mais descentralizados.

As críticas destinadas ao federalismo cooperativo se aproximam dos problemas apresentados para o federalismo centralizado, ou seja, acredita-se que a cooperação diminuiria a eficiência do estado (CHO, WRIGHT, 2004, p. 451). Esse argumento assume que, em uma federação com grandes disparidades entre os entes, a cooperação os levaria a uma acomodação, ao passo que entes com renda menor cada vez mais se tornariam dependentes das receitas oriundas dos demais, diminuindo seu esforço de arrecadação própria. Desta forma entes mais desenvolvidos perderiam parte de suas receitas ao destina-las a entes que não tem realizado o mesmo esforço fiscal-financeiro (BIRD, 2011, p.23).

Ademais, para conter a formação de forças centrípetas atuando no pacto federativo, o governo central teria que ser mais presente nas decisões, agindo de forma impositiva. O problema resultaria de momentos em que não há acordos bem definidos entre as relações verticais e horizontais. Nessas situações, o governo central poderia adotar um comportamento autoritário, impondo acordos que beneficie mais uma esfera do que a outra ou diminuindo o poder e a autonomia dos demais entes (KINCAID, 1990, p. 148).

Essa relação pode colocar os entes federativos como meros apêndices do governo central, subvertendo a lógica cooperativa, podendo gerar perdas significativas ou o enfraquecimento da autonomia dos entes. Dessa maneira, a cooperação teria que ser muito bem coordenada na maioria dos momentos para que se evitem perdas ou mesmo que se tornem motivação para conflitos, tanto nas relações federativas horizontais quanto nas relações federativas verticais.

A Alemanha é um exemplo clássico de federalismo cooperativo, principalmente após a queda do muro de Berlim, quando houve a unificação da parte oriental com a ocidental do país. Dada a existência de uma forte assimetria entre a porção ocidental, mais rica e desenvolvida, frente à antiga Alemanha Oriental, optou-se por um modelo federativo cooperativo, com a parte ocidental transferindo uma grande porção de receitas à parte oriental. Assim, foi possível gerar uma distribuição de receitas justa, promover a mesma cesta de bens por todo território e, principalmente, evitar tensões regionais entre ambos os territórios (GONDAR, 2012, p. 21).

2.5.2 Competitivo

O federalismo competitivo nasce da crença em que a competição levaria as relações políticas, administrativas e fiscais a um funcionamento ótimo. Em geral, a lógica assumida é que, ao adotarem mecanismos concorrenciais, surgiriam propostas inovadoras, políticas públicas mais eficientes e, inclusive, governos mais disciplinados, agradando aos cidadãos.

No que tange ao federalismo fiscal, o modelo competitivo nasce do rompimento com os pressupostos alçados pela *welfare economics*. Esse rompimento resulta do arrefecimento econômico ao longo da década de 1970, momento em que se discutiu se a interferência do Estado na economia era de fato benéfica ou se induzia ao funcionamento ineficiente dos mercados. Tais debates, ocorridos a partir da década de 1970, promoveram um cenário propício para a ascensão das ideias da *Public Choice Theory* e os preceitos neoliberais (AFFONSO, 2003, p. 37).

A *Public Choice Theory* ia de encontro aos princípios propostos pelo movimento anterior, pois observava um grande número de ineficiências oriundas da atuação do Estado. Esses teóricos assumiam que ações tais como uma política fiscal expansiva dos governos nacionais aumentavam os déficits públicos sem trazer vantagens reais à economia (OLIVEIRA, 2007, p. 15).

As conduções das políticas de natureza monetária, fiscal ou cambial estariam fadadas à ineficiência, em decorrência de um fator simples: políticos erram e suas decisões também estão

condicionadas às suas preferências particulares. Logo, ações do Estado poderiam ser danosas para o funcionamento econômico, resultando em problemas até mesmo maiores que os oriundos das falhas de mercado (BUCHANAN, 1980, p. 8).

Para os teóricos do federalismo competitivo, o modelo centralizado e cooperativo permite a ação de agentes que se apropriam do estado e, uma vez lá, agem de acordo com seus próprios interesses em detrimento dos interesses gerais. A partir disso, dois problemas poderiam surgir: *rent seekers*, que teriam seu caminho mais livre, organizando suas ações junto ao poder central; e a presença de *free riders* que poderiam agir entre as “brechas” dos entes federativos, contribuindo para a ineficiência desse sistema. Além disso, a suposta cooperação poderia resultar em uma ineficiência fiscal-financeira, dado que os entes federativos estariam acomodados e reféns das ações do ente central.

A visão de um estado nefasto e ineficiente permeou a teorização da economia do setor público nos anos 1970, chegando até o federalismo (AFFONSO, 2003, p. 39). Na busca por sanar os problemas existentes, uma lógica competitiva foi inserida nas relações federativas, partindo da premissa de que os entes federativos deveriam competir entre si em busca de uma maior eficiência na promoção de suas funções fiscais e políticas. Os preceitos liberais e favoráveis à livre concorrência seriam elementos-chave para o melhor funcionamento do setor público.

A competição seria possível na proporção em que aumentasse a autonomia dos entes mais descentralizados, induzindo à melhoria na relação entre contribuintes-beneficiados e políticos, dado que, em função da proximidade, estes últimos estariam mais sensíveis às demandas, preocupações, preferências e desejos de seus cidadãos (DYE, 1990, p. 13).

A concorrência resultaria em ganhos de eficiência, pois tanto políticos quanto burocratas melhorariam seu desempenho, focando apenas em oferecer a melhor cesta de bens e serviços aos seus consumidores e contribuintes, além de aumentar sua busca por investimentos e, conseqüentemente, a melhoria de renda. Logo, o surgimento desse federalismo competitivo conduziria as economias: (i) ao aumento da eficiência alocativa espacial através da concorrência; (ii) diminuição do papel desempenhado pelo estado, gerando um estado mínimo; (iii) políticas públicas com maior efetividade, dado que os governos locais têm informações mais claras sobre as preferências locais.

Entre outros ganhos, a diminuição do poder da esfera central somada à competição entre os entes induziria a um processo de maior esforço fiscal dos entes subnacionais, aumentando a arrecadação própria e gerando uma melhor relação entre “quem paga por determinado serviço e é beneficiado por ele”. Assim, caberia aos contribuintes e consumidores focar nas eleições de

políticos que contemplassem suas preferências ou, em caso de inexistência dessa facilidade, caberia a esses agentes se deslocarem para uma nova localidade em busca de uma maior eficiência. Essa ideia é muito próxima ao “*vote with feet*” de Tiebout (1959).

Os principais elementos teóricos para o funcionamento desse modelo estão ancorados em uma série de princípios: (i) os governos locais são os principais responsáveis pelo bem-estar dos que vivem em seu território; (ii) existe heterogeneidade entre os entes federativos e, conseqüentemente, diferenças de custos dos bens e serviços em cada localização; (iii) existe uma distribuição de informação alta entre os consumidores-contribuintes em relação à oferta de serviços públicos e seus custos, facilitando sua cobrança; (iv) existe plena mobilidade dos contribuintes e dos fatores, permitindo que se desloquem para áreas de maior conveniência (GRACIA, 2004, p. 487; TIEBOUT, 1959, p. 419).

Assim como no modelo cooperativo, a competição entre os entes federativos apresenta-se de duas maneiras: horizontal e vertical. No primeiro caso, a competição se dá entre dois entes federativos no mesmo nível, através de incentivos a investimentos, isenções tributárias, oferta de uma cesta de bens públicos melhor do que a do concorrente. A lógica para promover a concorrência entre dois entes do mesmo nível é que a longo prazo haveria ganhos para ambos, pois a concorrência os aperfeiçoaria (FELD, KIRCHGAESSNER, SCHALTEGGER, 2010, p. 29). Um exemplo clássico de competição horizontal no federalismo fiscal é a existência de guerras fiscais que, na busca de atrair novos investimentos e capital produtivo para dentro de suas fronteiras, o ente concede isenções tributárias e estímulos fiscais-financeiros.

No segundo caso, conhecido como competição vertical, a concorrência se dá entre entes federativos de dois ou mais níveis distintos (União vs. estados, por exemplo). Diferentemente da competição horizontal, na qual busca-se uma melhoria de oferta de bens públicos em determinado território, a competição vertical ocorre por meio de procedimentos tais como a centralização de receitas e de tributos em uma única esfera ou não honrar compromissos assumidos (DEVEREUX, LOCKWOOD, REDOANO, 2007, p. 21; GOODSPEED, 2002, p. 361). No entanto, a centralização tributária que ocorre nesses casos não visa à redistribuição equitativa posterior, mas utilizar a receita arrecadada para propósitos que favoreçam a um único ente, distanciando-se de qualquer propósito cooperativo. Uma situação que exemplifica este caso é a centralização tributária de um ente federativo para o pagamento de suas despesas, mas que diminui o volume para outro ente federativo.

Boa parte dessa abordagem esteve presente na formulação de modelos federativos em todas as partes do globo. Destacam-se duas experiências norte-americanas que trouxeram elementos competitivos em sua formulação. Os governos Nixon e Reagan nortearam suas

políticas no sentido de promoverem a descentralização conjuntamente com a concorrência entre os entes. Nixon diminuiu as transferências aos entes subnacionais norte-americanos, estabelecendo contrapartidas rígidas para o recebimento das transferências. Já Ronald Reagan estimulou a descentralização de poderes, diminuindo a força da União em relação aos estados, além de aumentar o número de encargos para os últimos. A soma das políticas dessa natureza levou a um processo de competição entre os estados que, conseqüentemente, perderam receitas oriundas de transferências e, paralelamente, as condições para arcar com os novos compromissos (AFFONSO, 2003, p. 146).

No entanto, o federalismo competitivo é tratado muitas vezes com certa descrença, dados seus pressupostos, em certa medida, irreais. Ao trazer noções de mercado para a discussão da *res publica* desconsidera quais são as reais demandas dos cidadãos, pois no setor privado a lógica existente é embasada no lucro, ao contrário do setor público no qual a lógica está pautada na melhoria de serviços e bens e não apenas na geração de excedentes financeiros. Ademais, a ideia de um federalismo altamente competitivo, funcionando como qualquer outro mercado, apresenta-se de forma limitada, afinal, trata um agente extremamente poderoso (o governo) como apenas um apêndice no sistema.

Além disso, existe um sério problema em seus próprios pressupostos que encaram a competição como um redutor da própria noção de federação em si, forçando os entes federativos a se digladiarem constantemente e ao enfraquecimento, tanto das relações federativas horizontais quanto das verticais e, concomitantemente, fortalecendo movimentos de segregação.

A abordagem do federalismo competitivo considera a ausência de equidade em seu modelo e, em decorrência disso, a distribuição de recursos, bens e serviços não é uma prioridade no momento da adoção deste modelo. A competição levaria à satisfação das preferências dos agentes e, ao atingir este objetivo, o arranjo federativo seria considerado ótimo.

Ao governo central caberia um papel apático e sem forma dentro deste sistema, A sua relação com os entes descentralizados seria regida pelo princípio de subsidiariedade, fazendo apenas o que os entes descentralizados não conseguissem realizar em hipótese alguma, adotando um distanciamento fiscal-financeiro das esferas locais (WYPLOSZ, 2015, p. 22).

Além disso, caberia ao estado garantir medidas liberalizantes e promover o livre mercado, diminuindo tributos sobre consumo e exportação, garantindo um mercado eficiente, focando-se na promoção do “estado mínimo”. A diminuição desse estado e de sua interferência na economia seria o promotor de ganhos reais na produção e renda, atingindo conseqüentemente os entes federativos (OLIVEIRA, 2007, p. 26).

2.6 O federalismo contemporâneo

Como mencionado anteriormente, os arranjos federativos estão submetidos a questões que se encontram além de termos estritamente fiscais, também vinculados ao cenário econômico, político e social. Não existe movimento federativo que destoe das estruturas na qual está inserido. Tratá-los de maneira dissociada é supor que essas áreas seguem caminhos completamente distintos, paralelos e autônomos.

Os exemplos dessa relação são muitos e esclarecem esta conexão. No imediato pós-guerra, com o fortalecimento das políticas centradas no governo e de inspirações keynesianas, o federalismo fiscal acompanhou esse movimento com a formulação de um modelo mais centralizado e cooperativo. Da mesma maneira, no período de enfraquecimento de políticas dessa natureza e ascensão de teorias liberais, os modelos refletiram essas mudanças com a ascensão de teorias baseadas em esferas descentralizadas e estímulos a competição entre os entes

O modelo federativo contemporâneo reflete as mudanças no tratamento das quatro questões: centralização, descentralização, cooperação e competição. Originalmente, aquilo que era proposto pela *welfare economics* mostrou-se pouco eficiente, dados exemplos de distúrbios macroeconômicos e críticas ao cumprimento da função alocativa, ao passo que esta não parecia ser contemplada de maneira satisfatória nesse período, levando à descentralização competitiva ocorrida nos anos 1970 e 80.

No entanto, esse mesmo movimento também se enfraqueceu como resultado das mudanças de sua época. Os postulados do federalismo competitivo e descentralizado, levaram a desarranjos fiscais dos entes e à marginalização da importância das transferências, não fazendo sentido um sistema federativo em que esse elemento não se encontra em destaque. Esse movimento provocou problemas nas receitas dos entes descentralizados, afinal recebiam um volume menor de transferências, buscando alternativas para se autofinanciar.

Divergências dessa natureza implicaram em novas formas de se pensar as relações federativas. A ascensão da nova economia institucional e, posteriormente, a nova economia política permitiram que se trabalhasse com o tema sob uma nova perspectiva, alinhando as experiências positivas anteriores. O primeiro ponto nessa nova abordagem é não renegar a presença do Estado. Ambas as teorias assumem que este desempenha um papel fundamental na estruturação de um modelo federativo, sendo o próprio mercado uma construção dos arranjos desenhados pelo governo (LEESON, 2011, p. 304).

Nesse modelo, caberia ao estado a determinação de regras e legislação pertinentes ao arranjo federativo que norteariam as ações e relações dos entes, mas sempre considerando as especificidades locais de cada federação (TER-MINASSIAN, MELLO, 2016, p. 5). Assim, ocorre um processo que busca unificar os benefícios oriundos da descentralização, mas sem perder de vista a articulação unificadora central (OATES, 2006, p. 29; SILVA, 2005, p. 135).

Concomitantemente a esse movimento, os entes descentralizados fiscalizariam os políticos em vigência na esfera local, gerando ganhos duplos tanto de *enforcement* quanto de fiscalização. O processo de descentralização não seria realizado de maneira espúria, mas de forma qualificada considerando regras e guiados pela criação de instituições fortes (LIGTHART, VAN OUDHEUSDEN, 2015, p. 119). Medidas como essas conciliariam a eficiência de ações que só poderiam ser realizadas através da centralização, como as funções fiscais redistributivas e estabilizadoras, da mesma forma que permitiria uma melhor alocação dos fatores no âmbito local (AFFONSO, 2003, p. 189).

Essas instituições criadas estariam em consonância com as idiossincrasias de cada federação, reafirmando a ideia de se construir um modelo federativo de acordo com as especificidades locais. Um exemplo claro dessa necessidade advém, por exemplo, das diferenças existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A primeira tem uma estrutura fiscal que permite a existência de um arranjo federativo focado na descentralização, enquanto que a outra, presente em nações em desenvolvimento, tem gargalos que implicam uma descentralização mais lenta.

A relação entre competição e cooperação ganharam novos contornos. Nesse caso, as instituições vigentes garantiriam mecanismos para uma cooperação justa e arranjos que permitissem uma competição que aumentasse a eficiência dos entes federativos e não ações predatórias.

No campo do endividamento público – problema recorrente ao se tratar da questão da descentralização fiscal –, este passaria a ser monitorado, evitando problemas futuros no contexto federativo. Para isso, ações como a criação de leis que limitassem os gastos públicos e favoráveis a uma melhora da gestão orçamentária passam a ser elementos cruciais para o bom funcionamento do pacto federativo. Nesse caso, os problemas que poderiam se originar do endividamento dos entes subnacionais que resulta em perdas no conjunto federativo como um todo seriam diminuídas, permitindo que as esferas descentralizadas tivessem margens para se endividar em momentos oportunos, mas sem prejudicar o arranjo federativo (TER-MINANSIAN, 1997, p. 11).

Esse modelo proposto para o federalismo fiscal ganhou muita força no final dos anos 1980 e início da década de 90. As mudanças liberalizantes ocorridas ao redor do mundo e, principalmente, na América Latina pelo Consenso de Washington, eram norteadas pelos princípios propostos pela nova economia institucional. É inegável que as cláusulas pétreas do federalismo contemporâneo estão ancoradas nesses princípios: estado regulador e norteador que permite um cenário propício para o funcionamento do mercado (AFFONSO, 2003, p. 95).

2.7 Considerações finais

O federalismo fiscal está condicionado a fatores que vão muito além de decisões fiscais-financeiras, sendo seu sucesso (ou fracasso) ligado a decisões políticas e elementos conjunturais. Esses movimentos normalmente estão divididos em arranjos pautados em quatro eixos distintos: competição vs. cooperação, descentralização vs. centralização. A partir desse conflito derivam os principais elementos construtivos de uma federação.

Essa construção de teorias e conceitos, inerentes aos modelos federativos, serve de alicerce para a compreensão dos movimentos federativos brasileiros. Não se pode acreditar que as mudanças no federalismo fiscal após a Constituição de 1988 são consequências do mero acaso. Cada evento que ocorre no âmbito federativo está condicionado a diversos fatores, como foi observado ao longo deste capítulo.

A partir disso, será possível compreender com maior clareza as modificações ocorridas nas últimas décadas e como problemas estruturais, somados a oscilações conjunturais, foram gradualmente influenciando a saúde fiscal dos estados e, conseqüentemente, fazendo-os perder espaço no contexto federativo, dando início a um processo de total desconstrução desses entes.

3 DETERMINANTES DA INFLEXÃO FEDERATIVA: UMA ANÁLISE DOS CONDICIONANTES DA CRISE DOS ESTADOS BRASILEIROS DE 1980 ATÉ 2016

3.1 Introdução

O federalismo brasileiro faz uma trajetória permeada por momentos de centralização dos poderes políticos, administrativos e fiscais na União, como também de grande descentralização destas competências entre os entes federativos, sendo este movimento entre centralização e descentralização condicionado a vontades políticas e econômicas (MORA, GIAMBIAGI, 2007, p. 472).

Em sua origem, a federação brasileira absorveu parcela significativa dos preceitos oriundos da experiência norte-americana, referência mundial sobre o tema (RABAT, 2002, p. 8). No entanto, diferentemente do caso norte-americano no qual a união de estados menores formou uma federação, o pacto federativo brasileiro teve sua origem a partir de uma decisão do poder central que dividiu parcela de suas funções com os estados, que outrora compunham o império brasileiro. A escolha por um arranjo descentralizado, amenizou os ímpetus revolucionários de oligarquias locais, descontentes com a criação da República e receosas com a perda de seu poder na esfera local.

Esse arranjo federativo apenas se alterou com a promulgação da Constituição de 1934, sendo este movimento reafirmado com a Carta Magna de 1937, que promoveu uma reconstrução dos poderes da União, frente aos demais entes federativos. Nesse momento, as esferas locais diminuíram seus poderes em detrimento de um arranjo centralizado, o que possibilitou uma reforma no campo tributário, além de permitir a execução de políticas anticíclicas em uma década que a economia mundial se encontrava em declínio após a crise de 1929.

Em contraposição a esse movimento, a Constituição de 1946 concedia ampla autonomia para estados e municípios. Já em 1967, o golpe militar dos anos anteriores afetou as relações federativas estimulando um cenário de maior concentração. Essa ligação entre o modelo federativo utilizado e a conjuntura político-econômica do país manteve-se também na concepção do federativo definido em 1988 (LOPREATO, 2002). O Quadro 1 sintetiza os momentos de centralização e de descentralização do federalismo brasileiro, apontando o poder dos governos estaduais em cada um dos períodos.

Quadro 1. Cronologia do federalismo brasileiro

Intervalo	Período Histórico	Centralização/ Descentralização	Poder dos Entes Subnacionais
1889-1930	República Velha	Descentralização	Forte
1930-1937	Era Vargas	Centralização	Fraco
1937 – 1945	Era Vargas	Centralização	Muito Fraco
1945 – 1964	Redemocratização	Descentralização	Forte
1964 – 1984	Regime Militar	Centralização	Fraco
1984 – 1994	Redemocratização	Descentralização	Forte
1994 – 2000	Pós-Plano Real	Descentralização	Muito Fraco
2000 – Atual	Pós-Lei de Responsabilidade Fiscal	Centralização	Muito Fraco

Fonte: elaboração própria

Nesse movimento pendular entre a centralização e a descentralização, os estados brasileiros foram paulatinamente se enfraquecendo e deixando o protagonismo de outrora para um papel de mero coadjuvantes. No entanto, é preciso compreender os determinantes desse processo, dado que não se trata de um movimento aleatório, mas resultante de uma série de mudanças estruturais no cenário econômico, em curso desde a década de 1980 e que, gradualmente, modificaram o arranjo federativo.

Este capítulo tem como objetivo compreender os determinantes, as razões e os condicionantes para o enfraquecimento dos estados brasileiros, sendo esse movimento um fenômeno que se desdobrou ao longo de aproximadamente três décadas. Por isso, este capítulo divide-se em quatro sessões, além desta introdução e uma sessão dedicada a considerações finais.

A primeira sessão aborda o processo de descentralização federativa na década de 1980 e como ele influenciou a construção e a elaboração da Constituinte. Ao longo da sessão são expostos elementos que indicam que a descentralização fiscal estava em curso antes da constituinte e foi impulsionada pelo ímpeto da população em negar as décadas anteriores de autoritarismo político.

A segunda sessão, trata das transformações trazidas pela constituinte de 1988 e como os entes federativos alteraram suas relações por conta disto. Dessa maneira, destacam-se as mudanças na distribuição de recursos, as alterações na competência tributária de cada ente federativo e a divisão de encargos ocorrida.

Em seguida, a terceira sessão trata das mudanças ocorridas ao longo da década de 1990, subvertendo o federalismo construído nos anos anteriores. Além disso, ressalta como o Plano

Real tornou-se catalisador dessas alterações, acentuando o processo de centralização fiscal, destacando-se as reformas fiscais e institucionais ocorridas nesse ínterim.

Por fim, a sessão quatro aborda o federalismo no período de 2000 até 2014. Esse período foi determinante para o desgaste dos estados no pacto federativo, sendo esse movimento resultado de quatro processos distintos: (i) centralização tributária via contribuições sociais; (ii) acentuado aumento da relação entre União e municípios, sem a presença dos estados; (iii) processo de desoneração tributária pós-crise econômica; (iv) acirramento de conflitos federativos decorrentes da espoliação dos estados pela União, particularmente em relação aos juros de dívida dos estados.

As considerações finais encerram o capítulo, com alguns questionamentos acerca desse movimento federativo iniciado na década de 1980 até seu ponto de inflexão.

3.2 Os caminhos para a Constituição de 1988

A Carta Magna de 1988 foi resultado de uma série de mudanças culturais e políticas, entre elas o fim do regime militar e os desdobramentos da crise econômica da época. Assim, a crença de que o atual modelo federativo foi plenamente instaurado pela Constituição de 1988 é errônea, sendo o resultado de um processo consolidado ao longo de toda a década de 1980 (SERRA; AFONSO, 1999, p. 5; SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 48).

No início dos anos 80, emergiu um ímpeto descentralizador, numa contraposição direta a centralização promovida pelo regime militar (REZENDE, 1995, p. 6). A descentralização era vista como fundamental para a recomposição do processo de democratização no país (OLIVEIRA, 2007, p. 48).

O ímpeto descentralizador gradualmente esbarrou em questões econômicas conjunturais da época. No período, a União arrecadou um volume 60% menor de tributos comparado aos anos anteriores, sendo que esse ente federativo era responsável por 70% de todo o gasto público realizado em território nacional, resultando em perda na sua capacidade de promover políticas públicas nas demais esferas federativas (REZENDE, 2007, p. 334; SERRA, AFFONSO, 1995, p. 5). Concomitante a isto, o caráter pró-cíclico do principal tributo dos estados brasileiros, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) levou a uma queda da arrecadação tributária e, conseqüentemente, das receitas (LOPREATO, 2002, p. 149).

Esse arrefecimento econômico e enfraquecimento da esfera central favorecia a descentralização, dado que a União fracassava como promotora da alocação e da redistribuição de recursos, além de não garantir a estabilidade macroeconômica da época. Ao mesmo tempo,

estados encontravam-se fragilizados em decorrência da crise econômica, com dificuldades para honrar suas despesas e encargos.

No entanto, o discurso para a promoção de um ajuste fiscal para reequilibrar as finanças públicas estava em dissonância com o momento político, que se opunha à centralização fiscal-financeira. Esse cenário instaurava tensão nas relações entre a União e os estados, ao passo que ajustes se faziam necessários, mas ao mesmo tempo, eles eram privados por conta do fortalecimento das esferas regionais (LOPREATO, 2002, p. 173-174).

Nascia destas medidas um conflito federativo entre as esferas regionais e o governo central, no qual o primeiro procurava acomodar suas novas necessidades e o segundo promover o equilíbrio fiscal-financeiro. Logo, as autoridades financeiras federais impunham entraves para o processo de endividamento, limitando rolagens da dívida pública, além de tentativas de austeridade fiscal. Porém, politicamente, a pressão de governadores e prefeitos aumentou significativamente, proporcionando o surgimento de movimentos favoráveis a mudanças federativas.

Destas pressões suscitaram acordos entre os governadores e senadores para a aprovação de emendas favoráveis à descentralização fiscal. Dentre essas medidas, destaca-se a aprovação em 1983 da Emenda Constitucional n.º 23 (Emenda Passos Porto), que aumentou a redistribuição das receitas federais entre os entes subnacionais, implicando em um aumento dos repasses do Fundo de Participação dos Estados para 14% do valor arrecadado de Imposto de Renda (IR) e Imposto Sobre Produto Industrializado (IPI) e para 16% no caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Um avanço significativo, comparado aos anos anteriores, no qual o valor repassado atingiu 6% daquilo que fora arrecadado dos mesmos impostos. A aprovação da EC n.º 23 expunha o movimento favorável à descentralização e a força que os governadores e representantes regionais conquistavam (ABRUCIO, 2005, p. 409).

Esse movimento descentralizador acentuou-se a partir de 1985 com o processo eleitoral que fortaleceu os poderes regionais. A realização de eleições indiretas estimulou a formação de arranjos regionais, nos quais governadores e prefeitos, em troca do apoio político concedido, cobravam aumento de sua participação no bolo federativo. Logo, novas medidas fortaleciam as esferas subnacionais, como a Emenda n.º 25 de 1985, que aumentava os repasses para os municípios via FPM. Essa emenda tinha como objetivo beneficiar os municípios e não os estados, indicando o caráter municipalista que a Federação iria tomar (VARGAS, 2006, p. 157).

Em suma, o processo de descentralização fiscal esteve em curso antes mesmo da elaboração da Constituição de 1988, consistindo em um movimento gradual e que refletia as necessidades econômicas do período. No entanto, tratavam-se de mudanças rápidas que

visavam a estancar problemas de médio prazo ou a angariar apoio de políticos espalhados pelo território nacional. Em nenhum momento sinalizou-se uma reforma federativa que refletisse as necessidades da época, no entanto, essas medidas se tornaram alicerces da Carta Magna de 1988, incluindo seus vícios e assimetrias.

3.3 A Constituição de 1988: mudanças e vícios

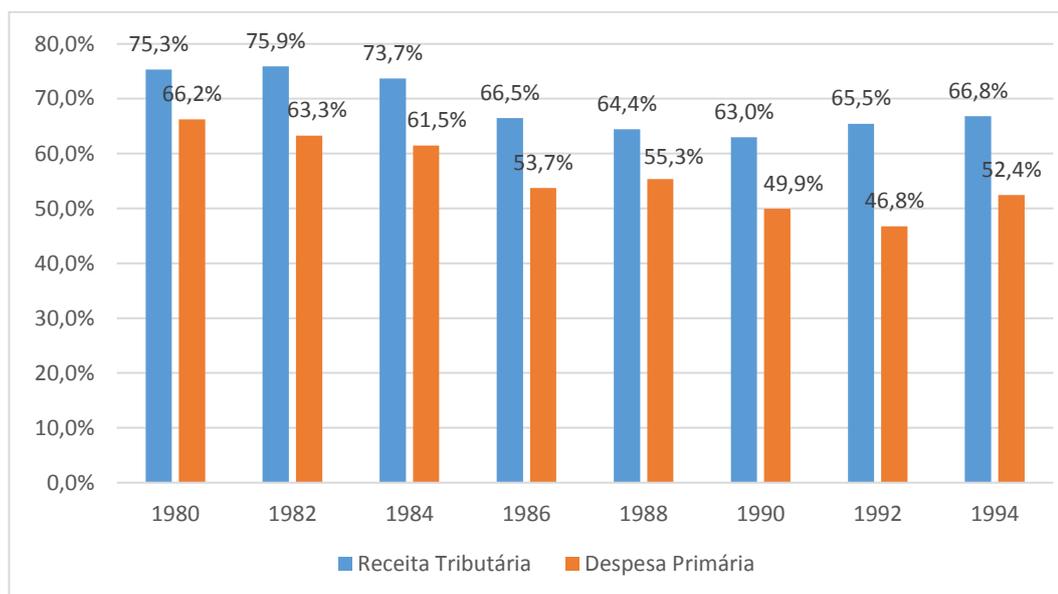
A elaboração da Carta Magna de 1988 esteve condicionada ao cenário de otimismo e redemocratização vigentes na época. No entanto, este processo também foi permeado por uma série de incertezas dado o caráter progressista dos anseios da população, culminando nas dúvidas de se a Assembleia Constituinte conseguiria acomodar essas demandas políticas, econômicas e sociais dos mais diversos setores e grupos de interesse (LESSA, 2008, p. 364).

Os debates sobre a questão federativa reforçavam o processo em curso desde a primeira metade da década de 1980, no qual a descentralização fiscal e política era considerada sinônimo de democracia e liberdade, afastando os resquícios políticos e econômicos do período ditatorial. No campo fiscal, a expectativa era que a descentralização fortaleceria as esferas subnacionais, estimulando a eficiência da arrecadação própria e da alocação dos recursos fiscais. Porém, a descentralização posta em curso não foi conduzida de maneira criteriosa, desconsiderando fatores como os efeitos da alta inflação sobre as receitas e despesas dos entes federativos, além da solvência dos estados e municípios, podendo se tornar um entrave à estabilidade macroeconômica do país (AFFONSO, 1996, p. 1).

Como resultado, os estados e municípios saíram desse processo com maior autonomia. Os primeiros recuperaram o *status* de outrora, já os segundos foram alçados à categoria de entes federativos, com poder para legislar e definir seu próprio orçamento – isento de interferências externas – ampliando significativamente sua autonomia, dando um caráter municipalista ao federalismo brasileiro. Assim, a Carta Magna de 1988 instituiu: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A trajetória em curso desde o início da década de 1980, que era favorável a uma menor participação do governo federal, apenas se reafirmou na Constituição de 1988. Sua participação tanto na receita tributária quanto na despesa primária brasileira tornou-se menor. O Gráfico 01 ilustra a perda de participação do governo federal no período.

Gráfico 1. Grau de Centralização Fiscal – Participação do Governo Federal no Total do Governo (%)



Fonte: Séries históricas do IBGE.

Ademais, a nova Constituição estabeleceu que as relações federativas estariam pautadas na cooperação entre os entes, ou seja, seriam norteadas pela busca por equidade entre todos, através da distribuição de renda institucional entre os entes federativos para assim promover o desenvolvimento entre as regiões. Para isso, os principais mecanismos de equalização de receitas entre entes federativos (FPE e FPM) sofreram um aumento na sua composição, com o primeiro recebendo 18% e o segundo composto por 20% dos valores arrecadados de IR e IPI.

No entanto, a repartição dos fundos de promoção de equidade de receitas (FPE e FPM) tornaram-se objetos de disputas entre os entes federativos logo em sua gênese. As regiões mais ricas desejavam que o novo arranjo institucional concedesse uma maior liberdade para tributar, ao passo que as áreas mais pobres ansiavam por um maior apoio da União para a correção de suas disparidades financeiras. O desafio era conciliar de maneira harmônica e justa o melhor modelo de tributação e de repartição fiscal entre os estados (SALTO, 2013, p. 17).

A solução para esse problema foi destinar uma maior parcela de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) para as regiões mais pobres e, concomitantemente, deixar sob a competência dos estados o imposto sobre valor adicionado (ICM que posteriormente foi mudado para ICMS), condição que agradou aos entes mais ricos. Dessa maneira, ficou estabelecido que os estados pertencentes ao Sul e Sudeste brasileiro receberiam 15% do total do FPE e os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficariam com 85% do total (VERGOLINO, 2013, p. 14).

Porém, desse arranjo proposto dois problemas se originaram. O primeiro é que o desequilíbrio nos repasses permitiu que os estados mais pobres mantivessem sua arrecadação própria em patamares abaixo do esperado, dado que se contentavam com o volume de transferência oriundo da União e não precisavam arcar com ônus de uma alta tributação. O segundo problema era que ao deixar um imposto como o ICMS sob competência subnacional criava-se assimetrias tributárias regionais e acentuava-se guerras fiscais (REZENDE, 1995, p. 13; OLIVEIRA, 2010, p. 98)

A reforma tributária também foi um elemento central das mudanças das competências federativas. Nesse processo, houve a atualização do sistema tributário atualizando a Emenda n.º 18 de 1966, com objetivo de simplificar a tributação, mas sem alterações profundas. No entanto, esse movimento foi acompanhado por uma acentuada divisão de competências tributárias entre os entes federativos subnacionais (OLIVEIRA, 2010, p. 21; DORNELLES, 2007, p. 8).

No âmbito estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias incorporou impostos que antes eram de controle federal (impostos sobre combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e mineração, comunicação e transportes) alterando sua nomenclatura para Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. Juntamente com essa modificação, houve alteração no percentil que deveria ser repassado para os municípios do estado arrecadador: de 20% para 25%.

O caráter pró-cíclico e regressivo do tributo foi mantido, sem sofrer nenhuma alteração em sua base de incidência. Além disso, cabia aos estados uma tributação de 5% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica das empresas em seu território. O Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) foi mantido, não sofrendo alterações. Aos municípios coube o Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre Vendas e Varejo de Combustíveis (IVVC). Foi também transferido para a competência dos municípios o Imposto Sobre Transmissão Inter-Vivos (ITBI), cabendo aos estados apenas a tributação do Imposto Sobre Transmissão De Bens Causa Mortis (ITCMD).

Foram criados fundos para o desenvolvimento regional, a partir de 3% do valor arrecadado de IPI e IR. Além disso, estados exportadores de produtos industrializados foram contemplados com 10% do arrecadado do IPI. Criou-se o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), de competência da União, mas dividido em 30% para os estados e 70% para os municípios.

A Constituição de 1988 é conhecida pelo seu caráter progressista, consolidando práticas de vanguarda, como a oferta de saúde e educação públicos e de qualidade de maneira

universalizada. No entanto, o arranjo tributário descentralizado, pautado em impostos, taxas e contribuições de melhorias, enfraquecia o poder Central, o que poderia inviabilizar a sustentação desses projetos. Para isso, uma brecha no sistema tributário foi deixada, de modo que as contribuições sociais permitiram sustentar financeiramente os fundos de seguridade e assistência social. Além disso, as contribuições sociais apresentaram peculiaridades, não sendo divididas com os demais entes federativos, além de sua criação não precisar de aprovação de dois terços do congresso. Com essas modificações, criava-se uma dualidade no sistema tributário, capaz de gerar descompassos e digressões no campo tributário e federativo, especificidade que passou incólume no momento da elaboração da constituinte (OLIVEIRA, BIASOTO, 2015, p. 3; DORNELLES, 2007, p. 13).

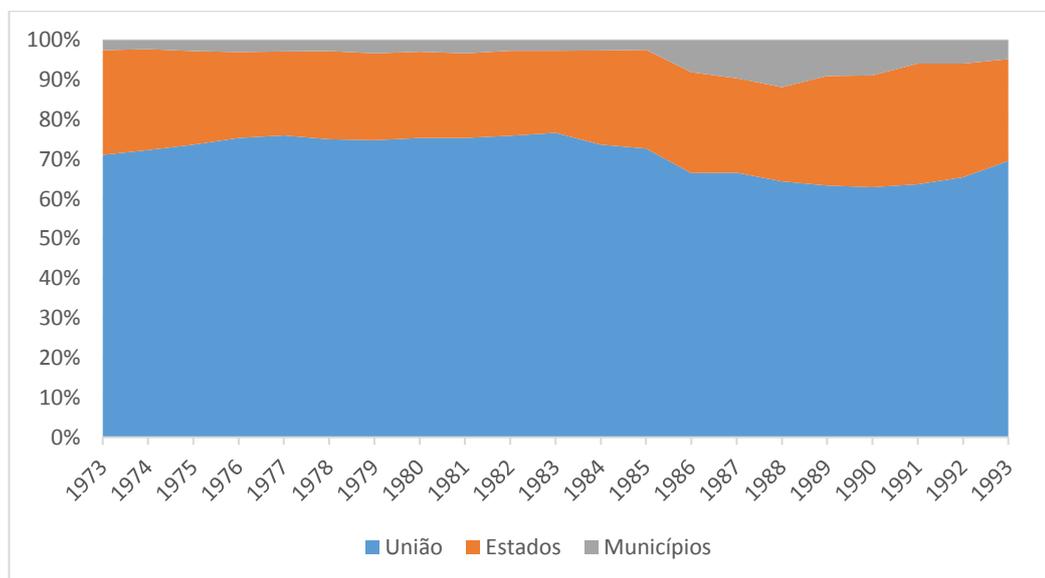
Ademais, a descentralização fiscal ocorrida com a promulgação da Carta Magna não deixou claro como seriam as regras para garantir o equilíbrio orçamentário e, conseqüentemente, a estabilidade econômica de cada ente federativo. Apesar do equilíbrio orçamentário ser elemento central na condução orçamentária, não ficaram estabelecidos limites para as ações de cada ente federativo. A ausência dessas regras e a alta inflação permitiram que os entes descentralizados não se preocupassem com o equilíbrio fiscal e se endividassem, comprometendo a estabilidade do sistema como um todo (AFONSO, 1996, p. 4).

Como visto, o modelo federativo desenhado pela Constituinte de 1988 visava à cooperação e à colaboração entre os entes (GADELHA, 2006, p. 51). No entanto, a coordenação entre os entes parece ter ficado de lado, apresentando entraves para a divisão de competências e a ausência de limitações entre os entes. Apesar da existência do CONFAZ, não houve em nenhum momento a criação de um órgão ou grupo que se propusesse a mediar possíveis situações de conflitos tanto nas relações federativas horizontais quanto nas relações federativas verticais, cabendo esse papel somente ao Senado.

Em suma, a Constituição de 1988 promoveu um sistema federativo descentralizado, mas sem criar um arcabouço institucional propício para isso. A descentralização fiscal era resultado de uma época na qual os estados haviam se fortalecido politicamente e o clamor popular pedia por maior representação. Os governadores estavam fortalecidos com o aumento das receitas naquele momento e os municípios satisfeitos com o aumento de sua participação no bolo tributário via transferências correntes, resultado dos aumentos de cota-parte da FPM e do ICMS. Os arranjos criados pareciam acomodar as idiossincrasias locais e a descentralização parecia um sucesso ao aumentar a competência tributária dos entes subnacionais, valorizando sua participação na arrecadação brasileira (ABRÚCIO, 1994, p. 166 ;SALTO, 2013, p. 26). O

Gráfico 02 aponta o aumento da arrecadação tributária de estados e municípios ao longo da década de 1980 e a acentuação desse processo a partir de 1988.

Gráfico 2. Participação dos três níveis de governo na composição da arrecadação tributária brasileira no período de 1973 até 1993



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

A partir disso, o Brasil assumia sua posição de vanguarda no mundo, com uma constituição progressista e um sistema federativo altamente descentralizado. No entanto, todas essas mudanças foram pensadas num contexto de alta da inflação, sem regras muito claras para a realização das funções.

3.4 Os anos 1990: o Plano Real e uma nova centralização

Com a promulgação da Constituinte, surgiram novos anseios para a economia e para a sociedade brasileira. O caráter progressista no campo socioeconômico das medidas estabelecidas permitiu que a universalização da saúde e o direito à educação se tornassem os pilares e os direitos fundamentais da população. Porém, a coordenação entre o financiamento e os gastos com seguridade social foi negligenciada na elaboração desse arranjo, colocando a União numa situação complexa, frente às limitações existentes.

A descentralização tributária enfraqueceu o poder de geração de receitas da União, ao passo que perdeu o poder sobre impostos que passaram para a competência estadual, pela criação do novo ICMS. Além disso, a parcela de IR e IPI destinada ao FPM e FPE foi aumentada consideravelmente ao longo dos anos, enfraquecendo ainda mais o poder da central

(OLIVEIRA, 2010, p. 41). Se a Constituição tinha caráter progressista e revolucionário, o seu êxito dependia do financiamento do governo através do recolhimento de tributos.

As receitas geradas pelas contribuições foram a alternativa encontrada para o financiamento dessas despesas. Assim, foi criada a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), que logo no começo da década de 90 teve sua alíquota reajustada de 8% para 10%. Poucos anos depois houve a criação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), incidindo sobre as empresas (OLIVEIRA, 2010, p. 42; BARBOSA et al., 1998, p. 10).

As mudanças promovidas pela União voltaram-se para a recomposição das receitas perdidas. Em pouco tempo, as contribuições sociais cresceram, frente aos tradicionais impostos e taxas. O uso desse artifício permitiu ajustes para sustentar os planos Collor I e II. Concomitantemente a esse processo, os grupos que foram apoiadores da Constituição de 1988 – governadores, prefeitos e deputados – demonstravam aversão ao desenho federativo que se formava, dada as perdas originárias do aumento de arrecadação via contribuições sociais em detrimento de impostos como IR e IPI, que diminuía sua participação no bolo tributário.

Nesse contexto, eram esperadas mudanças que revisitassem o pacto federativo e o sistema tributário vigente. No entanto, o *impeachment* do presidente Collor, no final de 1992, e o novo planejamento econômico que daria sustentação para o Plano Real, em 1993, tiraram a possibilidade de uma revisão da constituinte, postergando qualquer negociação no âmbito federativo.

Ademais, o diagnóstico para a realização do Plano Real indicava que o descontrole de preços estava vinculado aos descompassos fiscais existentes. Dessa maneira, era necessário promover um ajuste que aumentasse as receitas públicas e, ao mesmo tempo, reduzisse as despesas. A fim de aumentar o controle das contas públicas o que se viu ao longo deste período foi um processo de centralização tributária e de redução da autonomia fiscal de estados e municípios, através de medidas de austeridade fiscal, cabendo a União realizar os ajustes necessários.

Para viabilizar o plano econômico, foi criado um imposto de competência federal, o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF), com alíquota de 0,25% incidente sobre as movimentações bancárias, com exceção de negociações de ações na bolsa de valores, saques de aposentadorias, seguro-desemprego, salários e transferências entre contas correntes com o mesmo titular. Destaca-se que era vedada ao IPMF a repartição com os demais entes federativos, ou seja, do seu valor arrecadado nada era repassado aos estados e municípios.

Na esteira dessas mudanças, foi promulgado através da Emenda Constitucional de Revisão n.º 1 de 1994 o Fundo Social de Emergência (FSE), visando a desvincular os recursos que seriam destinados a determinadas funções orçamentárias e a aplicá-los a outras funções que fossem julgadas de caráter emergencial e prioritário para a estabilização econômica. O FSE foi criado a partir de recursos oriundos do Imposto de Renda (IR) descontado de servidores públicos federais, 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições mais o resultado fiscal oriundo do aumento de impostos e contribuições estabelecido na época³.

A desvinculação de receitas centralizou os recursos fiscais na esfera central em detrimento dos estados e municípios. A desvinculação de receitas levou o FPM e FPE a uma perda de aproximadamente 20% de sua composição, afetando também transferências vinculadas à educação e saúde. A vigência desse fundo perdurou até 1996, tempo relativamente curto, mas o suficiente para aumentar a importância das receitas das contribuições na composição tributária da União, reiterando o caráter centralizador do momento.

Do ponto de vista macroeconômico, o Plano Real obteve o êxito esperado. Os anos de hiperinflação e baixo crescimento econômico pareciam distantes e parte desse sucesso era creditado ao ajuste fiscal provisório realizado no biênio 1993-1994 (OLIVEIRA, 2007, p. 51). Assim, a decisão política tornava-se favorável a não se indispor com a opinião pública, deixando as reformas de natureza fiscal de lado. A proposta de uma reforma tributária apresentado pela PEC-175, em 1995 foi tratada como irrelevante naquele momento pelo argumento de que essa reforma traria ônus ao sistema existente. No período, existia o temor político de que uma reforma tributária culminasse em perdas para a União, criando uma forte resistência no congresso brasileiro (OLIVEIRA, 2006, p. 35).

3.4.1 O desdobramento do Plano Real e os entraves federativos.

Apesar do sucesso do Plano Real em conter a inflação, uma série de medidas necessárias para a manutenção do plano tornaram-se entraves para a sustentação do modelo federativo idealizado na Constituição de 1988.

Para os estados, os efeitos colaterais do Plano Real significaram o fim de um padrão de financiamento. A arquitetura fiscal-financeira desses entes federativos, constituída ao longo das décadas anteriores eram complexas, com a presença de bancos públicos que muitas vezes agiam

³ Nesse mesmo período, a União promoveu mudanças na alíquota dos impostos: IRPF foi de 10% para 15% e de 25% para 26,6%, além da criação de uma categoria adicional de 35%, que foi completamente absorvida pela União.

como financiadores do governo estadual, assim como uma série de encargos que se acumularam ao longo dos anos. Com o fim da maquiagem fiscal permitida pela alta inflação os problemas estruturais apareceram. Rigolon e Giambiagi (1999, p. 15) sintetizam essa problemática no trecho:

Após o lançamento do Plano Real, em julho de 1994, agravaram-se os desequilíbrios financeiros dos estados e de seus bancos. O súbito fim da megainflação e a elevação da taxa de juros real aumentaram as despesas reais, reduziram as receitas inflacionárias e precipitaram as já esperadas crises de iliquidez dos bancos estaduais. A intervenção do Banco Central em diversos bancos estaduais e as trocas de títulos dos estados por títulos federais não foram suficientes para conter o crescimento explosivo das dívidas e a deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais. O governo central foi então forçado a negociar novo programa de ajuste fiscal para os governos subnacionais.

Esse movimento levou a uma rápida deterioração dos resultados fiscais dos entes federativos. O superávit fiscal existente dava espaço para déficits, sendo estados, municípios e estatais parte substancial desse problema. Rigolon e Giambiagi (1999, p. 115) demonstram que o superávit de 2,8% em relação ao PIB logo deu espaço para um déficit de 0,2%. A adoção de juros altos como instrumento de condução monetária levou à dívida mobiliária dos estados a atingir a proporção de 13% do PIB brasileiro. Ademais, a participação da dívida dos estados e municípios atingiu 39% da dívida líquida total do setor público. Estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul não conseguiam gerenciar o alto estoque das dívidas existentes em conjunto com os demais encargos a serem honrados.

Concomitante a este movimento, uma sequência de medidas dos governos colocava a questão dos entes subnacionais em uma situação insustentável. Mora e Giambiagi (2007, p. 3) elencam três grandes problemas neste cenário:

- A ausência de capacidade política dos governadores recém-eleitos para promover um ajuste fiscal em 1995, sendo que promoveram reajustes salariais de 35% a 40%. Com a baixa da inflação não havia a corrosão de salários, por não haver mecanismos para reequilibrar as finanças públicas.
- Ausência de renegociação de dívidas vigente entre o setor público estadual e o setor privado, levando a um descompasso entre os valores firmados e a nova realidade econômica da época.
- Rolagem das dívidas.

A soma desses fatores criava assimetrias dentro do modelo federativo vigente na época que poderiam comprometer a estabilidade macroeconômica conquistada através do Plano Real (TER-MINASSIAN, 1997, p. 38.). No caso brasileiro, a descentralização ocorreu antes da promoção da estabilidade econômica dos entes federativos, um problema que deveria ser suprimido (AFONSO, 1996, p. 6). Entretanto, as esferas subnacionais encontravam-se completamente descoordenadas e apresentavam diferenças entre si quanto a natureza de seus problemas.

Logo, para o êxito do programa de reestruturação fiscal, era necessário a União disciplinar as ações dos demais entes federativos. Nesse momento, o governo central assumiu um papel hierárquico diferenciado para conter os problemas que julgava imprescindíveis de serem resolvidos.

Nesse cenário, a União propôs o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, promulgado pela Lei n.º 9.496/97, visando a sanar as dificuldades dos estados e a impedir que o descontrole dos entes subnacionais contaminasse as conquistas oriundas do Plano Real. No entanto, diferentemente de outros planos de resgate aos entes federativos, este impunha uma série de medidas rígidas e contrapartidas para que fizesse valer a sua ajuda. O programa pautava-se em três eixos principais: (i) ajuste fiscal das contas estaduais; (ii) venda de ativos estaduais, e; (iii) privatização dos bancos estaduais.

Em seguida, a União deu início ao Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), assumindo as dívidas dos bancos estaduais, mas em contrapartida estes ficariam responsáveis pela geração de superávit operacional para o pagamento dos juros, destinando parte de sua receita corrente líquida para o pagamento das parcelas junto à União (LOPREATO, 2002, p. 215). Ademais, esse movimento permitia enxugar o mercado de crédito existente dentro dos estados e que poderiam deteriorar a situação monetária conquistada através do Plano Real. O que se viu com o advento do PROES foi a redução do número de bancos de 94 para 41 entre 1995 e 2001 (VARGAS, 2006, p. 179; SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 80).

No âmbito patrimonial, deu-se início ao processo de privatizações de empresas estatais, como as dos setores de telefonia e, principalmente, as distribuidoras de energia elétrica, que detinham um histórico de inadimplência e de má gestão. Dessa forma, os estados se desfizeram de seu patrimônio, focando a geração de superávit primário para cumprir a meta de honrar os compromissos assumidos com a União (MORA, GIAMBIAGI, 2007, p. 9). No entanto, ao realizar as privatizações, acordos existentes entre entes federativos foram desarticulados, diminuindo o poder dos governadores frente a União. Os estados perdiam um instrumento que,

apesar de oneroso do ponto de vista financeiro, servia de sustentáculo para arranjos políticos, econômicos, além de mecanismo para articulação de políticas regionais dentro das fronteiras dos estados.

A Secretaria do Tesouro Nacional – instituição ligada ao poder executivo – tornou-se o órgão responsável por realizar o acompanhamento e averiguação das finanças subnacionais a fim de evitar descontroles, assumindo o papel que outrora era desempenhado pelo Senado.

Por fim, ocorreram mudanças significativas na condução do orçamento dos entes subnacionais. Foram estabelecidas seis metas fiscais com o objetivo de disciplinar os gastos e o controle financeiro dos estados, devendo ser renegociadas a cada triênio: (i) relação dívida financeira e receita líquida real; (ii) resultado primário; (iii) despesas com funcionalismo público; (iv) receitas de arrecadação própria; (v) reforma do estado; (vi) despesas com investimentos (MORA, GIAMBIAGI, 2007, p. 8).

Mudanças no arcabouço legal, como a Lei Camata I e II, fixaram limites para as despesas em gastos de pessoal, sendo que o não cumprimento destas poderia levar em perda de transferências e punição aos gestores públicos responsáveis (OLIVEIRA, 2007, p. 54) .

As transformações oriundas das medidas adotadas para o Plano Real trouxeram limitações para os entes subnacionais em detrimento do fortalecimento da União. As mudanças institucionais promovidas pelo poder central reafirmavam essa tendência, influenciando a autonomia dos estados e municípios.

3.4.2 O tripé macroeconômico e os entes subnacionais

A partir de 1998, o Brasil passou por uma série de transformações no cenário macroeconômico que consolidaram a centralização federativa. Esse fenômeno teve origem da deterioração da âncora cambial no período que levou o país a obter um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões junto ao Fundo Monetário Internacional. Em contrapartida, o país modificou seu regime macroeconômico, abandonando o regime de âncora cambial em detrimento do tripé macroeconômico, pautado em câmbio flexível, metas de inflação e geração de superávit primário. Ao adotar este último fator como sinalizador de estabilidade macroeconômica, o país reafirmou sua política fiscal de austeridade, confirmando a força da teoria econômica dominante e majoritária no período (LOPREATO, 2007, p. 8-9).

A política fiscal não estava apenas pautada em um equilíbrio orçamentário, mas também na geração de superávits e na manutenção de um nível de endividamento considerado aceitável pelos investidores, visando a impedir uma trajetória explosiva da dívida pública brasileira. O

enfoque da política fiscal tornou-se meramente estabilizador, as funções alocativa e distributiva foram relegadas ao segundo plano, consolidando a tendência superavitária do período (MONTEIRO NETO, 2014, p. 13).

No âmbito federativo era preciso garantir uma estrutura que não comprometesse os arranjos firmados. O corolário de regras já existentes e o enfoque na política fiscal estabilizadora, somado ao fim da âncora cambial, cristalizou-se na Lei Complementar n.º 101 de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em suma, a promulgação dessa lei sintetizava todas as mudanças que estavam em curso desde a elaboração do Plano Real e influenciava, principalmente, os entes federativos subnacionais, dado que trazia metas rígidas a serem cumpridas, a fim de disciplinar o orçamento (NAZARETH, 2007, p. 60; ISMAEL, 2013, p. 28)

A nova lei reforçava os limites para os gastos públicos dos três entes federativos, aperfeiçoava o que foi estabelecido pela Lei Camata II, colocando os gastos com judiciário e legislativo dentro dos limites de gastos com pessoal. Logo, se o governo ultrapassasse esses limites, deveria tomar as providências necessária para o ajuste das contas públicas. A lei estabelecia também a improbidade do governante caso concedesse aumentos aos servidores públicos até 180 dias antes das eleições (BANCO CENTRAL 2008, p.203; MONTEIRO NETO, 2014, p.13.; OLIVEIRA, 2010, p.47).

No âmbito das despesas públicas ficou vedado ao executivo contrair dívidas no último ano de mandato, sem deixar montante em caixa para honrá-las no próximo ano. Além disso, criou-se limites para o endividamento da União, estados e municípios, a fim de impedir descontroles fiscais. A tendência superavitária tornava-se elemento basilar para os três entes federativos. O planejamento orçamentário tornou-se o centro da política fiscal. O rigor estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para os três níveis federativos, além dos riscos de sanções estabelecidas pela LRF, marcava as ações do lado da receita e despesas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limitou as despesas dos entes federativos, impondo regras, além de tornar inidôneas práticas que visavam a maquiagem de contas públicas ou gerar dívidas. Com a consolidação da LRF, a política fiscal foi conduzida a um papel estritamente estabilizador, objetivando geração de superávits e o controle rígido das contas públicas.

Segundo Leite (2011, p. 9),

a sanção da lei foi um capítulo relevante do processo de ordenamento fiscal, ao sistematizar as regras que foram criadas durante a década de 1990 e criar novas condições para ordenar o processo orçamentário, e controlar os gastos públicos e o nível de endividamento dos Entes Federativos.

Como efeito colateral da LRF, os subnacionais tiveram sua atuação minimizada. Vergolino (2013, p. 28) intitula a lei como “parafernália regulatória”, dado que todos os estados sofreram deterioração em suas atividades de gastos após a promulgação da lei. A nova legislação transformou de forma significativa o federalismo fiscal brasileiro, gerando mudanças na condução dos orçamentos públicos das três esferas federativas.

Se a LRF focava majoritariamente na disciplina das despesas dos entes subnacionais, por outro lado, a União não oferecia contrapartida do lado das receitas. O processo de concentração tributária na esfera central continuou e, principalmente, por meio de arrecadação proveniente de contribuições que, no caso, não exige partilha com os estados e municípios. A alíquota da CPMF – tributo que em sua gênese tinha caráter temporário, mas que perdurou ao longo da década de 1990 – foi reajustada de 0,2% para 0,38%, as desvinculações das receitas foram mantidas onerando parcela dos estados dependentes das transferências (VAZ, 2008, p. 44).

Em suma, o contexto da época mantinha o pacto federativo engessado. As mudanças na condução da política fiscal colocaram a União no centro das relações federativas. Por outro lado, o orçamento dos estados tornou-se engessado dadas as atribuições e as obrigações impostas pelo arcabouço institucional vigente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal sacramentou a queda de participação dos estados dentro do pacto federativo, relegando-os ao papel de coadjuvante. Todas as suas ações seguiriam a partir deste ponto um corolário de austeridade e, a partir de então, legitimados com o *status* de lei. A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe ordenamento às finanças públicas nos três níveis federativos. No entanto, os estados perderam força enquanto ente federativo, dada sua incapacidade de alavancar investimentos públicos através de receitas próprias e ao mesmo tempo estar em consonância com as regras estabelecidas pela LRF. Os entes federativos tornaram-se prisioneiros das regras fiscais impositivas (LOPREATO, 2013, p. 220).

Em síntese, a década de 1990 subverteu os preceitos estabelecidos para o federalismo pela Constituição de 1988. As sucessivas mudanças visavam a conter o endividamento subnacional, controle dos gastos e o sucesso da estabilização monetária. O Quadro 02 sintetiza as mudanças ocorridas ao longo da década:

Quadro 2. Medidas que afetaram as finanças dos governos subnacionais de 1988 a 2000

	Receitas	Despesas
1988-1993	Desinteresse da União em explorar IR e IPI como impostos, ocorrendo em queda no FPM e FPE;	Absorção de novos gastos pós-constituinte;
1993-1994	Fundo Social de Emergência (desvinculação de receitas da União e perdas para estados e municípios);	Extinção do imposto inflacionário, eliminando o ajuste das contas públicas via corrosão inflacionária;
	Extinção do imposto inflacionário, prejudicando as receitas patrimoniais;	Política de juros elevados, que aumentou os encargos da dívida pública;
	Compensação dos PIS e Cofins;	Reajuste dos salários do funcionalismo em meados do Plano Real;
1995-2000	Lei complementar 87/96 pela redução do ICMS;	Controle do gasto com funcionalismo (Lei Camata I e II);
	Aumento da alíquota da CPMF;	Queda da capacidade de investimento dos estados;
	Privatização dos bancos públicos estaduais;	Política fiscal de caráter superavitário;
	Venda de patrimônio público para geração de superávit operacional;	

Fonte: a partir de Oliveira (2007, p.52) , com adições do autor.

3.5 As múltiplas fases da economia brasileira na década de 2000

A troca do governo Central em 2003 não afetou imediatamente o arranjo federativo vigente. Apesar da expectativa dos agentes econômicos de que o novo governo alterasse a condução das políticas macroeconômicas, o que se viu foi a manutenção da estrutura macroeconômica anterior, sendo que as mudanças só viriam a ocorrer de fato após a crise internacional em 2008.

O primeiro governo do presidente Lula (2003-2006) manteve os alicerces fiscais de seu antecessor, representando a continuidade do projeto de governo anterior, pautado em garantir a âncora fiscal para combater a inflação e a estabilidade econômica. De acordo com o diagnóstico do Ministro da Fazenda, Antonio Pallocci, a aceleração da inflação no período era reflexo do descompasso nas contas públicas e ao realizar os ajustes necessários o setor privado voltaria a

investir no país. Dessa maneira, a solução seria um processo de saneamento das contas públicas (BELLUZZO; CARNEIRO, 2003, p. 6).

Para isso, aventou-se a ideia de um déficit nominal zero, como forma de neutralizar o déficit público. Como medidas, especulava-se o corte severo nas despesas públicas discricionárias e despesas de caráter obrigatório, além de um aumento significativo das alíquotas tributárias, com o crescimento da arrecadação via contribuições sociais. O objetivo era realizar os ajustes necessários nas duas frentes orçamentárias, receitas e despesas, confirmando a tendência conservadora na condução da economia.

No entanto, o cenário de crescimento econômico alavancava o recolhimento de receitas em todos os entes federativos, logo a simples manutenção das despesas em um patamar inferior ao das receitas trazia ganhos. No que tange à questão federativa, é difícil encontrar no período objeções oriundas dos entes subnacionais acerca das transferências, da divisão das rendas e dos problemas de endividamento. Diferentemente do final da década de 90, quando a economia internacional passava por uma crise e o Brasil ainda se adaptava às mudanças econômicas promovidas pelo Plano Real, os anos posteriores a 2003 foram de melhoras na economia. O Brasil crescia gradativamente com a exportação de suas *commodities*, elevando o fluxo de dólares para dentro da economia brasileira (GIAMBIAGI; BARROS, 2009, p. 15).

O sucesso da economia apontava para a manutenção da política fiscal mais conservadora, pautado na geração de superávit primário e com a ausência de intervenções macroeconômicas de caráter discricionário.

No entanto, após a crise econômica internacional de 2008, a condução da política fiscal brasileira sofreu uma guinada, rompendo com o *establishment*. Medidas de natureza anticíclica foram adotadas e realizadas em grande medida através de desonerações fiscais e de aumento dos gastos públicos. Esse movimento teve primeiramente um caráter estritamente anticíclico, mas paulatinamente ganhou força como instrumento promotor de desenvolvimento econômico.

Pela primeira vez, desde a década de 1980, a União utilizou-se da expansão de recursos fiscais, seguindo deliberadamente a inspiração keynesiana para combater os efeitos de uma crise econômica generalizada. O presidente Lula anunciou uma série de medidas em apoio à indústria, obras, infraestrutura e habitação, através do estímulo ao crédito e a diminuição de alíquotas de tributos sobre a renda e a produção. Por conta dessas medidas, os efeitos da crise econômica brasileira foram amenizados, resultando em uma queda do PIB menor do que o esperado e em recuperação econômica no ano seguinte.

A adoção da política fiscal expansiva sinalizava a alteração na estrutura macroeconômica vigente desde 1999, mesmo que em um primeiro momento fosse conduzida

apenas como instrumento anticíclico. O aumento do consumo das famílias e da produção industrial e, conseqüentemente, crescimento econômico legitimavam a continuidade de ações desta natureza. Em consonância com esse movimento, ocorria o aumento do capital político do presidente da República, que em 2010 elegeu sua sucessora.

O primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) se inicia com as características herdadas do final do Governo Lula, com ampla intervenção estatal e diversos incentivos fiscais. O primeiro mandato de Dilma esteve comprometido com quatro eixos principais: uma política econômica que rompesse os empecilhos para o crescimento econômico, recuperação do setor industrial, políticas de financiamento, com destaque para a questão das altas taxas de juros (básica e bancária) brasileiras e o patamar do endividamento público, além da proposição de reformas das características tributárias (LOPREATO, 2014).

Diferentemente do quinquênio de 2008 a 2012, no qual a política fiscal expansiva era legitimada por razões anticíclicas, a partir de 2012 a justificativa era claramente desenvolvimentista. Pelo lado das finanças públicas, acreditava-se que o estímulo gerado pelo investimento público e gastos do governo retornariam através do consumo das famílias e produção do setor privado. No entanto, o que se assistiu foi um gradual arrefecimento econômico com implicações políticas e sociais.

No âmbito federativo, esses doze anos, divididos em três momentos distintos da política fiscal levou a uma série de mudanças: (i) o fortalecimento da relações entre União e municípios, deixando os estados em segundo plano; (ii) um forte movimento de centralização tributária; (iii) a política fiscal executada pareceu não considerar a saúde fiscal dos estados brasileiros.

3.5.1 A consolidação da relação União e municípios

A década de 2000 foi marcada pelo fortalecimento das relações entre União e municípios, reduzindo o papel dos estados dentro da articulação federativa. Essa transformação resultou das mudanças econômicas e institucionais ocorridas na década anterior que visavam a sustentar um novo modelo macroeconômico.

O ajuste fiscal em conjunto com a venda de patrimônio e ativos em razão da renegociação das dívidas diminuiu a capacidade de os estados realizarem investimentos e inversões. Ao mesmo tempo, tais entes deveriam honrar suas obrigações financeiras e promover a manutenção de sua infraestrutura, além de cumprirem com as transferências correntes destinadas aos municípios dentro de suas fronteiras. Paulatinamente, os estados perdiam a sua capacidade de promover políticas públicas dentro de suas fronteiras de maneira articulada.

Coube ao governo Central, o papel de articulador de políticas regionais. No que tange aos programas e planos de desenvolvimento regional, apenas 30% dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, por exemplo, foram executados por estados e municípios no período de 2007 a 2011 (MONTEIRO NETO, 2014, p. 37). Esse não é um fenômeno decorrente do acaso, pois o próprio PPA de 2012-2015 denota que a esfera central seria o protagonista das ações realizadas, através de financiamento de fundos regionais, mas em nenhum momento focado na promoção de um estado necessariamente (BRASIL, 2013, p. 136).

O mesmo documento consolidou as transferências vinculadas como forma de promoção de políticas públicas entre União e municípios, mostrando que os investimentos necessários para atender aos objetivos do milênio estariam majoritariamente ligados a ações municipalistas, em detrimento das ações do governo estadual. Os municípios, supostamente, deteriam um maior potencial para a alocação eficiente dos recursos oriundos da esfera federal, impedindo que parcela dos recursos se percam na condução da política pública. Desta forma, a descentralização fiscal a nível municipal permitiria ganhos na promoção de políticas e programas sociais.

O que se assistiu ao longo dos anos 2000 foi uma acentuada ação da União em concentrar a articulação nacional, principalmente após 2007, com a adoção de programas como o PAC, Minha Casa, Minha Vida e transferências majoritariamente destinadas ao âmbito municipal.

Um fato simbólico a ser ressaltado é que na elaboração do Comitê de Articulação Federativa (CAF), em 2007, presenciou-se a exclusão dos estados como parte da federação. Apesar desse comitê tratar de uma alternativa para se debater as questões referentes ao arranjo federativo, o que se avistou foi um grupo composto por representantes ministeriais e por membros de associações ligadas exclusivamente à questão municipal, como a Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), excluindo de sua gênese representantes dos estados da federação brasileira (LEITE, 2011, p. 320; BRASIL, 2013, p. 136).

No campo fiscal-financeiro, esse movimento de enfraquecimento da esfera estadual se reafirmou na última década. A evolução da divisão das receitas entre os entes federativos sintetiza a crescente disparidade existente entre os três níveis de governo. De 2005 para 2013 a receita disponível para os municípios aumentou 1% em detrimento dos estados que no mesmo período perderam 0,9% de sua receita disponível. No entanto, os estados elevaram sua receita tributária no período, mas não conseguiram manter essa arrecadação para si, ou seja, os estados brasileiros mantêm um volume de arrecadação relativamente maior, mas entre os três entes é o que mais perde com a distribuição de receitas.

A União manteve seu patamar de recolhimento tributário constante, com poucas oscilações ao longo dos anos. O quadro 03 sintetiza essa tendência, realizando um comparativo entre as três últimas décadas.

Quadro 3. Evolução da divisão federativa da receita tributária por nível de governo (1960-2013)

	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga – % do PIB				Composição – % do Total			
Arrecadação Direta								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64	31,3	4,7	100
1970	17,33	7,95	0,7	25,98	66,7	30,6	2,7	100
1980	18,31	5,31	0,9	24,52	74,7	21,6	3,7	100
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,7	25,6	2,7	100
1991	16,01	7,86	1,36	25,23	63,4	31,2	5,4	100
2000	20,77	8,61	1,77	31,15	66,7	27,6	5,7	100
2005	23,99	9,06	1,9	34,95	68,6	25,9	5,4	100
2013	25,36	9,74	2,33	37,43	67,8	26,0	6,2	100
Receita Disponível								
1960	10,37	5,94	1,11	17,42	59,5	34,1	6,4	100
1970	15,79	7,59	2,60	25,98	60,8	29,2	10,0	100
1980	16,71	5,7	2,10	24,51	68,2	23,3	8,6	100
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,1	26,6	13,3	100
1991	13,81	7,47	3,96	25,24	54,7	29,6	15,7	100
2000	17,38	8,19	5,58	31,15	55,8	26,3	17,9	100
2005	20,21	8,8	5,93	34,94	57,8	25,2	17,0	100
2013	21,47	9,09	6,87	37,43	57,4	24,3	18,3	100

Fonte: Afonso (2015, p. 44).

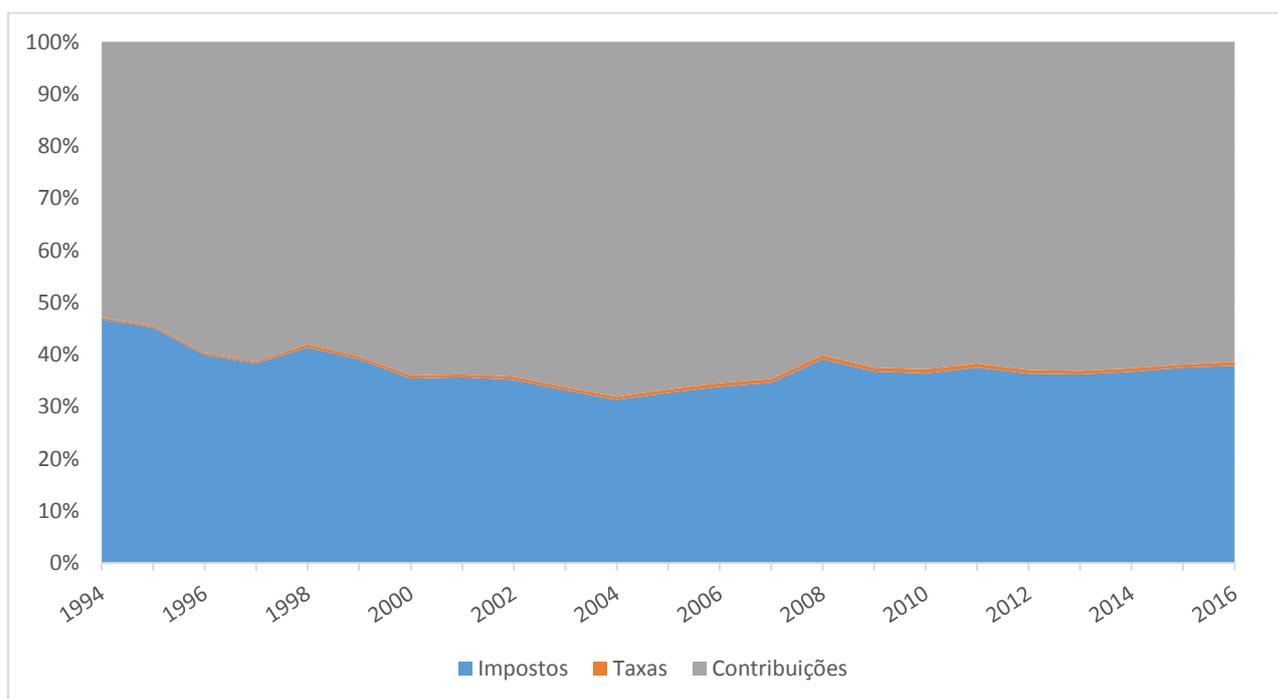
3.5.2 A centralização fiscal e a reforma postergada

O pensamento econômico no período compreendido entre 2003 e 2008 estabelecia como diretriz para a estabilidade econômica a promoção de uma política fiscal voltada ao equilíbrio das finanças públicas. Dessa maneira, a União dirigiu seus esforços para a geração de superávits primários, estimulando o aumento da arrecadação tributária. A solução neste caso seria optar pela arrecadação através de contribuições sociais, por duas razões: (i) de acordo com a Constituição de 1988, o valor arrecadado por meio desse tipo de tributo não exigia a partilha com os demais entes federativos; (ii) a aprovação no Congresso é realizada de maneira mais simples, pois não é necessário o voto de dois terços da câmara, sendo que para sua execução seria necessária apenas maioria simples.

O que se viu ao longo da década de 2000 foi a reafirmação do processo de centralização tributária na esfera federal, em detrimento dos demais entes federativos. Ao comparar as receitas de impostos e contribuições de 1994 e 2016 nota-se a transformação deste arranjo. Em janeiro de 1994, a receita de impostos compunha 46,8% da arrecadação tributária federal, sendo 52,62% a participação das contribuições. Em 2016, a participação dos impostos foi de 37,9% frente a 61,4% da participação de receitas de contribuições. Dada a legislação referente às contribuições sociais, esses ganhos não foram revertidos em transferências para os estados e municípios brasileiros.

Do ponto de vista federativo, a União optou pelo aumento da arrecadação por meio do uso das contribuições sociais. O gráfico 03 demonstra esse processo com o acentuado crescimento das receitas de contribuições em detrimento das receitas oriundas de impostos e taxas.

Gráfico 3. Composição das receitas tributárias da União no período de 1994 até 2016



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O processo de centralização não gerou assimetrias entre os entes federativos nos anos de 2003 a 2007. Isso ocorreu porque nesse período o país passava por uma fase de crescimento econômico, o que mascarava esse processo de centralização tributária. No caso dos estados brasileiros o aquecimento econômico levou ao incremento das receitas, pois os principais

componentes da receita dos estados estão diretamente ligados com a produção e consumo, sendo oriundas do ICMS e FPE (IPI e IR).

Porém a crise de 2008 levou a uma queda de consumo, investimento e produção, onerando diretamente a arrecadação de natureza pró-cíclica. A União lançou mão de diversas medidas para a contenção a crises, através do uso de instrumentos monetários e fiscais.

A política fiscal ganhou protagonismo como ferramenta de combate à crise externa. Assim, priorizou-se o estímulo do consumo através do aumento de crédito às famílias e a desoneração de tributos, objetivando a retomada do crescimento econômico brasileiro. Apesar de tais mudanças na condução da política fiscal e na forma do governo atuar, a estrutura tributária sofreu alterações apenas nas alíquotas incidentes, não ocorrendo uma reformulação do sistema (LOPREATO, 2014, p. 241).

No que tange à questão tributária o governo federal iniciou uma série de desonerações visando a diminuir os preços dos produtos e aumentar a renda disponível dos indivíduos, a expectativa era que essas medidas incidissem sobre o consumo e o investimento, minimizando os efeitos da crise.

O quadro 4 sintetiza as mudanças ocorridas no período:

Quadro 4. Medidas fiscais emergenciais adotadas no imediato pós-crise de 2008

Mês	Medida
22 de outubro de 2008	Imposto sobre Operações Financeira (IOF) é reduzido a zero
14 de novembro de 2008	É promulgada a Medida Provisória n.º 447, que postergava em 10 dias o recolhimento do Imposto Sobre Produtos Industrializado (IPI) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IR), além da Contribuição Previdenciária
21 de novembro de 2008	Decreto reduzindo o IOF de 3,38% para 0,38% no financiamento de motocicletas, motonetas e ciclomotores.
11 de dezembro de 2008	Promulgado o Decreto n.º 6.687 reduzindo as alíquotas de IPI incidentes sobre a venda de veículos e caminhões e o Decreto n.º 6.691 reduzindo alíquotas do IOF sobre operações de pessoas físicas.
15 de dezembro de 2008	Medida Provisória n. 451, alterando alíquotas do Imposto de Renda de Pessoas Físicas.

Fonte: elaboração a partir de Moreira e Soares (2010, p. 37)

Do ponto de vista macroeconômico, houve estímulos à economia em um primeiro momento, com impactos positivos na produtividade e consumo das famílias, levando a ganhos na produção do setor automotivo e linha branca. No entanto, a desoneração que incidiu em determinados tributos resultou em perdas na composição de fundos constitucionais essenciais para a saúde financeira de estados e municípios.

Os dois impostos usados para a promoção de uma política fiscal expansiva, IPI e IR, são exatamente os componentes do FPM e do FPE, que representam parcelas significativas das receitas de estados e municípios brasileiros. Ao adotar medidas de renúncia fiscal, estados e municípios tinham suas receitas oneradas por uma decisão unilateral do governo central.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2013, p. 32) as medidas de desoneração afetaram a composição dos fundos constitucionais, levando à diminuição de repasses para as regiões brasileiras. Os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram os mais afetados pelas mudanças, com uma perda aproximada de R\$ 108.406 bilhões em apenas quatro anos. A tabela 1 aponta, segundo estimativas, os valores não distribuídos em decorrência das desonerações de IR e IP no período de 2008 a 2012:

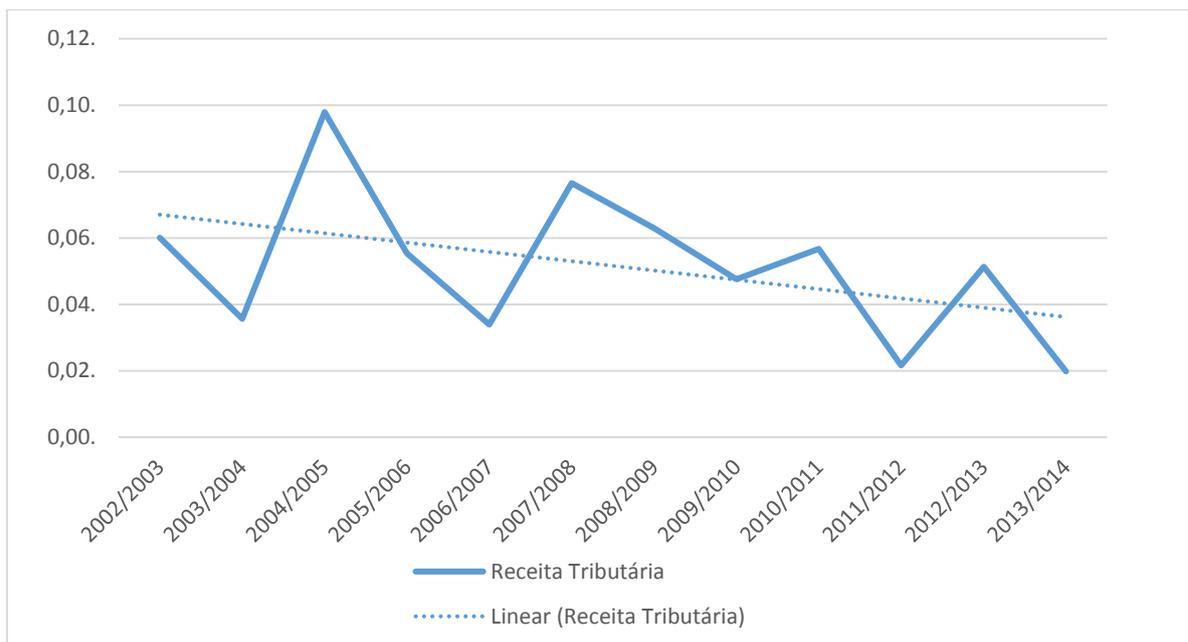
Tabela 1. Impacto das desonerações fiscais na composição dos Fundos destinados aos demais entes federativos

Região	FPM	FPE	IPI-Exp	Fundeb	FCO/ FNE/FNO	Total	% não distribuído
Nordeste	21.978.879.037	29.576.720.516	2.402.886.664	9.352.545.747	5.900.187.178	68.212.729.128	35,9%
Sudeste	19.135.539.502	4.780.987.228	14.287.832.551	15.392.154.159	-	54.491.296.686	28,7%
Sul	10.755.883.887	3.675.947.727	6.850.200.885	5.055.391.722	-	27.160.895.432	14,3%
Norte	5.341.583.679	14.303.495.987	1.755.449.512	3.519.729.434	1.966.729.059	26.720.518.572	14,1%
Centro- Oeste	4.411.058.603	4.042.414.909	1.022.740.151	2.210.046.142	1.966.729.059	13.528.945.638	7,1%
Total	61.622.944.708	56.379.566.367	26.319.109.762	35.529.867.204	9.833.645.297	190.115.385.456	100%

Fonte: Tribunal de Contas da União, 2013, p.12

Por outro lado, a União justificava que o aquecimento econômico do período resultaria em ganhos nas receitas tributárias dos estados e municípios, mantendo-se no médio e longo prazo. No entanto, esses ganhos não foram significativos na composição das receitas tributárias, traçando uma trajetória de crescimento cada vez menos expressiva. O gráfico 04 sintetiza essa trajetória.

Gráfico 4. Evolução da arrecadação tributária dos estados de 2002 até 2014



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O ICMS, principal tributo estadual, apresentou ganhos em seu recolhimento no curto prazo, porém esses ganhos não se sustentaram a médio e longo prazo. A tabela 2 sintetiza essa trajetória e denota que no biênio 2009-2010 houve ganhos no recolhimento desse imposto, mas esse crescimento não se manteve ao longo dos outros anos. Esses ganhos não foram homogêneos entre os estados, sendo que as unidades federativas como Espírito Santo e Rio de Janeiro tiveram desempenho abaixo da média nacional na arrecadação do ICMS.

Tabela 2. Evolução do ICMS por região entre 2007 e 2014

	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Norte	11,0%	-1,2%	14,1%	3,1%	9,0%	6,0%	2,8%
Nordeste	9,1%	1,1%	13,9%	5,2%	4,4%	7,0%	2,1%
Sudeste	11,1%	-0,8%	11,4%	7,2%	-1,1%	4,8%	-4,2%
Sul	11,8%	-0,2%	10,7%	6,9%	2,3%	6,9%	2,9%
Centro-Oeste	12,6%	0,1%	7,3%	8,5%	7,0%	3,6%	2,7%
BRASIL	11,0%	-0,4%	11,4%	6,7%	1,5%	5,4%	-1,1%

Fonte: CONFAZ

Ao longo desse período o que se observa é um movimento ambíguo de concentração de receitas através da arrecadação de contribuições sociais na esfera central, concomitante, a um processo de renúncia fiscal de impostos que impactava diretamente a composição de receita dos estados brasileiros. Dessa maneira, a União utilizou a política fiscal de maneira discricionária, mas sem considerar os desdobramentos incidentes sobre os entes subnacionais.

3.6 Considerações finais

O presente capítulo teve como objetivo analisar os condicionantes do enfraquecimento dos estados brasileiros ao longo dos anos. Nota-se que o papel desse ente dentro do pacto federativo foi paulatinamente reduzido ao longo dos anos, enquanto a União passou a concentrar recursos e os municípios se tornaram os principais beneficiados desse arranjo.

A gênese desse enfraquecimento encontra-se nos anos anteriores à constituinte, condicionado ao forte movimento municipalista nascido naquele período. A tendência descentralizadora que se instaurou nos anos pré-constituinte favorecia os municípios em detrimento da União e dos estados brasileiros, através de sucessivos aumentos do Fundo de Participação dos Municípios. A promulgação da Constituição de 1988 apenas cristalizou essa tendência com a União buscando a recomposição de receitas através das contribuições sociais e os municípios aumentando a participação nas receitas dos demais entes federativos.

Ademais, a progressista Constituição de 1988, pautada na descentralização para a melhoria da alocação de recursos, esbarrou nas medidas necessárias para a sustentação do Plano Real. As mudanças fiscais, visando ao saneamento das despesas públicas e contenção das receitas, enfraqueceu o pacto federativo. Os estados que há décadas carregavam suas dívidas tornaram-se os primeiros alvos dessa transformação federativa. A sequência de transformações

ocorridas por meio da desvinculação de receitas públicas, da venda de ativos e da privatização dos bancos foram paulatinamente retirando instrumentos de promoção de políticas públicas dos estados brasileiros. Além disso, as mudanças institucionais ocorridas no mesmo período impunham regras rígidas para o cumprimento de limite de gastos e endividamento público para os entes subnacionais, engessando o espaço de ação financeira dos estados brasileiros.

Os últimos anos findaram com a capacidade dos estados brasileiros como resultado de um processo de centralização tributária por meio das contribuições sociais e da redistribuição fiscal, priorizando os governos municipais. Por fim, as desonerações fiscais pós-crise de 2008 geraram perda de receitas dos entes federativos.

Em meio a tudo isso, coube aos estados apenas o papel de coadjuvante no pacto federativo, perdendo seu papel de articulador regional no qual outrora fora destaque. Para as unidades federativas não houve ganhos ao longo dos últimos anos, sendo que o atual colapso das contas públicas estaduais tem sua gênese em um somatório de fatores construídos ao longo das últimas décadas.

4 O ENVIDADAMENTO DOS ESTADOS: A VARIÁVEL PARA A DESCONSTRUÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS

4.1 Introdução

O endividamento dos estados brasileiros é um tema tratado normalmente como consequência da irresponsabilidade financeira dos entes subnacionais, sendo o debate comumente restrito à relação de gastos excessivos frente a receitas aquém de suprir essas necessidades. Dessa forma, a abordagem sobre o endividamento restringiu-se a relações pautadas na austeridade e renega a ideia de que o endividamento subnacional brasileiro esteve atrelado ao sistema federativo vigente.

O endividamento dos estados brasileiros remonta a um processo lento que se iniciou na década de 1960 e atingiu seu ápice em 1980. Assume-se que esse processo teve influência de medidas econômicas internas equivocadas e agravou-se com as mudanças posteriores no cenário macroeconômico, criando problemas para a solvência desses entes federativos.

O processo de endividamento não foi alheio às mudanças federativas apresentadas no capítulo anterior. É válido afirmar que o federalismo brasileiro sempre esteve num constante movimento pendular entre a centralização e a descentralização fiscal, cabendo aos entes federativos o esforço de acomodação das demandas internas. Salienta-se que, por vezes, a ausência de recursos internos para a acomodação das demandas existentes, somadas à ausência de dispositivos reguladores, permitiu o endividamento dos entes subnacionais.

Este capítulo versa sobre a lógica do endividamento dos estados brasileiros e como atingiu o patamar atual. Para isso, a primeira sessão discorre sobre o processo de endividamento dos estados brasileiros, destacando sua aceleração a partir das décadas de 1960 e 1970, bem como as tentativas de combate a partir da década de 1980 e primeira metade da década 1990.

A segunda sessão trata da deterioração e da insolvência financeira oriundas da estabilidade proporcionada pelo Plano Real e como esse efeito adverso colocava em xeque a estabilidade recém-conquistada. Dessa maneira, as dívidas estaduais foram renegociadas em termos rígidos e austeros, visando à manutenção das conquistas obtidas com o novo plano econômico.

A terceira sessão aponta os resultados desse processo de renegociação e, que apesar das críticas sobre irresponsabilidade fiscal dos estados, demonstra que estes seguiram os contratos estabelecidos de maneira rígida ao longo dos anos criando diversos pontos de inflexão que se desdobraram em altos custos para os estados brasileiros, levando a uma inversão da lógica federativa.

As considerações finais encerram o capítulo, com alguns questionamentos acerca do endividamento dos estados e a interação com o federalismo brasileiro.

4.2 O endividamento estadual: origem e determinantes

4.2.1 Os anos de 1960 a 1970: Estado como indutor do endividamento

A gênese do endividamento dos estados brasileiros tem relação com a década de 60 e os anos subsequentes, sendo o aumento do estoque da dívida resultado das mudanças na condução econômica que tornaram o cenário fértil para o crescimento dos passivos estaduais.

Dentre essas transformações é possível destacar a reforma tributária que levou ao processo de centralização de recursos na União. Do ponto de vista estritamente econômico, o processo ocorre porque a centralização fiscal permitia a estabilidade e a recomposição das finanças públicas federais, garantindo a atuação e os estímulos às ações do setor privado e as intervenções do governo, visando ao desenvolvimento econômico (LOPREATO, 2002, p. 56).

Sob uma perspectiva política, a centralização tributária e concentração de recursos na esfera da União permitiam o controle das interações políticas e sociais existentes até então. Nesse sentido, o controle dos recursos disponíveis condicionava os governadores aos desejos do governo central e, conseqüentemente, à promoção de desenvolvimento local sem o aval da União. Em síntese, a centralização fiscal estava além de uma nova lógica de condução econômica e tornava-se um instrumento de coerção federativa.

Para os estados, esse movimento significava um entrave para a sustentabilidade de suas finanças e da manutenção das taxas de investimentos. Nesse sentido, a reforma impôs às unidades federativas uma perda no potencial de manejo de receitas, incluindo a capacidade de determinar alíquotas dos tributos de suas competências.

A perda da capacidade tributária levou os estados a buscarem ganhos através do mercado de capitais, tornando o endividamento uma prática atrativa para angariar recursos destinados a investimentos e inversões dos entes subnacionais. Ademais, o uso do endividamento público das esferas subnacionais em um período de ausência de recursos financeiros satisfazia interesses políticos e acomodava os interesses privados existentes no âmbito regional. Além disso, por meio da Lei n.º 4.131/1962, os entes subnacionais estavam autorizados a captar crédito externo, consolidando a tendência do uso desse instrumento.

No entanto, o livre acesso ao crédito foi vetado pelas ações do governo central, que impôs barreiras no processo de endividamento dos entes federativos (CASTRO, CARVALHO,

2012, p. 41). Diversas Instruções Normativas do BACEN foram editadas para garantir o controle desse processo, mas nenhuma destas apresentava normas impeditivas o suficiente para contê-lo. A realidade apontava que as restrições do governo central frente ao endividamento dos entes subnacionais poderiam ser flexibilizadas quando os títulos estivessem atrelados a financiamentos específicos e, preferencialmente, alinhados com os interesses do governo central (LOPREATO, 2002, p. 58).

Gradualmente, o uso do endividamento público para a realização de investimentos e inversões dos governos estaduais cristalizou-se como mecanismo para a promoção de ações de desenvolvimento locais. A partir do ano de 1976, no embalo do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento, o governo central flexibilizou o crédito interno, massificando o uso deste instrumento pelas administrações direta e indireta estaduais. Neste cenário somavam-se os baixos custos das operações com a rentabilidade alta dos ativos (NAZARETH, 2007, p. 58; OLIVEIRA, 2012, p. 4).

No entanto, esse processo gerou a dependência financeira dos estados brasileiros, ao passo que estes entes adiantavam suas receitas através de dívidas para cobrir os déficits orçamentários, sendo cada vez mais acentuado o uso dessas operações para a geração de superávits (OLIVEIRA, 1995, p. 81)

Além disso, esse arranjo institucional provocou uma tensão entre o governo central e os estados brasileiros. Apesar da União controlar o destino desses recursos financeiros, o limite do endividamento encontrava-se sob a autonomia dos estados, permitindo fixar as margens para contratação de crédito, independentemente de uma estratégia clara, e buscando manter os estímulos oriundos do poder central. Vargas (2006, p. 118-119) sintetiza as consequências desta interação como

o próprio laço intergovernamental estimulou um endividamento descolado da base fiscal. O descolamento dos gastos estaduais de sua base fiscal tendeu a borrar os limites entre as esferas fiscal e financeira desses governos, tanto no que tange à dimensão intergovernamental quanto intragovernamental. O endividamento dos estados atuou, no geral, como um elemento potencializador do gasto do ente federativo, representando uma das modalidades de soldagem federativa empreendida pela União no período e com base em recursos públicos. Uma das consequências desse modelo de relações inter e intragovernamental foi o acúmulo, desde o final dos anos 70, de um estoque crescente de dívida de responsabilidade dos governos estaduais, cujo montante, em 1982, atinge mais de 6% do PIB.

Em suma, o cenário federativo vigente nas décadas de 1960 e 1970 permitiu a gênese dos descompassos fiscais-financeiros vindouros. O crescimento econômico do período criou a ilusão de que o modelo de desenvolvimento pautado no endividamento se sustentaria a médio

e a longo prazo. Ao permitir que o ente subnacional acompanhasse essa tendência, assumia-se riscos, dado que os estados se encontravam completamente engessados na condução de suas reservas fiscais, ao mesmo tempo em que estavam condicionados pelas diretivas da União.

Ademais, as tentativas de controle do endividamento fracassaram, tanto por não serem de fato efetivas quanto por permitirem brechas para a continuidade das práticas existentes. Dessa forma, a frustração do crescimento econômico no final da década de 1970 combalou a economia brasileira. Para os estados, o momento significou o aumento dos passivos públicos e, conseqüentemente, a deterioração das suas condições fiscais.

4.2.2 Uma década e meia de arranjos: de 1980 até 1994

A crise financeira do final da década de 1970 e início da década de 1980 comprometeu a estrutura de financiamento pautada na captação de capital externo que embalava as políticas econômicas brasileiras. O fluxo ingressante de capital estrangeiro no país, em 1982, caiu de aproximadamente US\$ 2 bilhões em setembro e outubro para US\$ 100 milhões em novembro e dezembro. Esse movimento rareou o acesso ao crédito dos entes subnacionais, extinguindo o processo de captação de crédito externo (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 47; ABRÚCIO, 1994, p. 169).

Além disso, o arrefecimento econômico impactou negativamente a arrecadação dos três entes federativos, levando a perdas no financiamento do setor público brasileiro e, conseqüentemente, em dificuldades para superar os encargos financeiros acumulados ao longo dos anos (LOPREATO, 2002, p. 130). Pela perspectiva fiscal, o arranjo tributário existente impediu que as receitas realizadas cobrissem as despesas primárias e as despesas financeiras com os encargos, juros e amortizações da dívida pública. A queda da arrecadação impedia a cobertura de demais gastos das esferas subnacionais, como investimentos e gastos com pessoal. Como medida adotada para solucionar os déficits oriundos dessa crise, deu-se início à expansão de títulos com alta liquidez (OLIVEIRA, 2010, p. 37).

Essa última tendência de endividamento foi freada após o pedido de socorro ao Fundo Monetário Internacional (FMI), levando o governo federal a ser mais rígido no controle das dívidas dos entes subnacionais, para assim dar início a um plano de contingenciamento de gastos, visando a garantir superávit na balança de pagamentos (ANDRADE, 2012, p. 157). O acordo firmado com o FMI, em 1982, levou a melhorias no controle do crédito junto ao capital externo, mas não entrou nos pormenores das relações federativas vigente.

No âmbito estadual, a crise fiscal somada a crise da dívida externa prejudicou a estrutura de funcionamento do setor público e das relações federativas. A restrição do acesso ao crédito da União pelos estados brasileiros não foi acompanhada por mudanças na dinâmica de repasses fiscais ou por mudanças no aspecto tributário. Dessa forma, perdurou a centralização federativa e da ausência de um sistema de transferências que acomodassem as dificuldades financeiras dos estados em um momento de crise (OLIVEIRA, 2007, p. 44).

Tais mudanças impactaram três pilares fundamentais do planejamento econômico dos governos estaduais da década de 1970, levando aos seguintes desdobramentos: (i) o processo de enfraquecimento fiscal-financeiro dos tesouros estaduais; (ii) a subversão da lógica de financiamento da administração indireta, e; (iii) o papel dos bancos estaduais.

A crise econômica não promoveu mudanças estruturais na lógica de endividamento estadual, tornando-se uma semente para os problemas que estavam por vir ao longo dos anos 1980. As alterações ocorridas no período pautavam-se na adoção de medidas administrativas com baixa eficácia e guiadas por resoluções do Senado que atentavam majoritariamente ao controle dos tesouros estaduais (VARGAS, 2006, p. 119). Porém, essas medidas não produziram efeitos, frente à crise financeira, gerando sucessivos atrasos nos pagamentos e em pedidos para a rolagem da dívida dos estados. Dessa maneira, os tesouros nacionais não conseguiam acomodar o crescimento das despesas em relação aos descompassos das receitas, criando um ciclo de deterioração financeira.

Ademais, a administração indireta estadual, responsável pela oferta de serviços públicos como a distribuição de água, energia elétrica, telefonia e gás, passou por um processo de desestruturação em decorrência da crise econômica. Ressalta-se que ao longo dos anos 70 essas autarquias estiveram comprometidas com o plano nacional de desenvolvimento, mais comprometidas em promover os objetivos econômicos propostos pelo governo federal do que agir de maneira autônoma para a exclusiva manutenção de serviços estaduais (LOPREATO, 2002, p. 122).

Porém, com a queda do financiamento externo e o arrefecimento econômico, essas empresas perderam os ganhos das receitas operacionais. Ao mesmo tempo em que, a inflação corroía os valores arrecadados, através das tarifas cobradas por esses serviços, impossibilitando a manutenção de despesa com pessoal e investimentos. Dessa maneira, comprometia-se a estrutura vigente na década anterior e, conseqüentemente, a oferta de bens e serviços públicos para a população (LOPREATO, 2002, p. 124).

A dificuldade na obtenção de crédito externo em conjunto com as oscilações macroeconômicas do período impediam que as empresas estatais honrassem os compromissos

assumidos com os credores, fornecedores, empreiteiros e demais setores envolvidos em sua produção. No entanto, até aquele momento, nenhum dos entes federativos havia iniciado um novo modelo de gestão e interação para a administração indireta, sendo mantidas as práticas de financiamento dos anos anteriores. A solução para esses entraves foram a captação de crédito junto ao setor privado e as tentativas de rolagem de dívidas junto à União (ANDRADE, 2012, p. 157). Esse processo acentuava o endividamento interno dos estados brasileiros, comprometendo os ativos da administração indireta.

Por fim, o terceiro componente para a inflexão das finanças públicas estaduais e das relações federativas esteve na dependência entre a administração pública direta e indireta, com as atividades dos bancos estaduais. Estas instituições protagonizaram o rearranjo federativo da década de 1980, tornando-se estruturas utilizadas para ocupar vazios financeiros oriundos da falta de recursos ou da necessidade de investimentos.

Apesar da prática de concessão de empréstimos dos bancos públicos estaduais a seus controladores ser vedada desde 1964 pela lei n.º 4.595, a fim de evitar conflitos de interesse entre o estado controlador e o banco, a flexibilidade da interpretação jurídica dessa lei e o conflito entre normativas publicadas pelo Conselho Monetário Nacional deixou brechas para a realização de operações dessa natureza. No entanto, durante o *boom* econômico os efeitos nocivos do autofinanciamento foram atenuados, como Lopreato (2002, p. 130) aponta:

O comprometimento operacional dos BE's (bancos estaduais) com os empréstimos aos governos estaduais já estava potencialmente presente na segunda metade dos anos 70, quando a opção de crescimento com endividamento levou os Estados a intensificarem as relações com os seus bancos e a usarem novos empréstimos na cobertura dos gastos públicos. Todavia, esse movimento não provocou a expansão inexorável dos ativos com o setor público porque, de um lado, o crescimento econômico permitiu manter a participação do setor privado nas operações de crédito, e, de outro as condições de mercado financeiro interno e a intermediação de recursos externos garantiram a rolagem do passivo financeiro governamental e a rentabilidade das aplicações bancárias.

Soma-se a isto as chamadas operações triangulares que se utilizavam da interação entre os bancos estaduais e os fornecedores do estado controlador do banco ou de agências estrangeiras para consolidar um sistema de transferência pelo qual realizavam seus acordos de concessão de crédito. Ademais, outra prática contumaz era o estado adquirir dívidas e não pagá-las, cabendo à instituição financeira o pagamento do débito no lugar de seu controlador. Em suma, os bancos estaduais estavam presentes como uma variável de ajustes para as finanças estaduais (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 32; LOPREATO, 1997, p. 109).

Essa dependência entre o setor público estadual e seus bancos foi acentuada com o fim da captação de recursos externos, no início da década de 1980. A ausência desses recursos levou os tesouros estaduais a emitirem títulos de suas dívidas como instrumento de sustentação. No entanto, o rendimento desses títulos mobiliários era incerto e pouco atrativo para o setor financeiro privado, levando as instituições financeiras públicas a adquiri-los.

Além disso, as instituições financeiras tornaram-se um braço financeiro estadual para enfrentamento dos gargalos fiscais impostos pela crise econômica, perseguindo as metas de seus controladores. Dessa forma, as contas e as ações das instituições financeiras estaduais se entrelaçavam aos objetos dos governos, criando uma relação simbiótica, visando a amenizar o corte dos gastos públicos necessário para o ajuste fiscal em curso no período (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 56).

Ao adotar essas medidas, os governadores superavam as barreiras fiscais decorrentes da centralização tributária dos anos anteriores, aumentando a autonomia da esfera local. No entanto, o uso desse mecanismo de financiamento do setor público tornava-se um entrave para a sustentabilidade fiscal federativa, ao passo que essas instituições estiveram sujeitas à deterioração patrimonial e à queda de rentabilidade de seus ativos. Além disso, as sucessivas operações firmadas com os estados brasileiros tornavam-se cada vez mais caras e inviáveis, perseguindo resultados de curto prazo.

Se a lógica da década anterior era utilizar as instituições financeiras como instrumentos de desenvolvimento, nesse momento as mesmas instituições eram utilizadas como pagadores de despesas fixas dos tesouros nacionais e emprestadores frente a despesas emergenciais. A questão que se coloca é que essa ligação entre setor público e os bancos estaduais criava um vínculo indissociável entre estruturas que deveriam ser independentes. Como agravante, os bancos estaduais estavam desestruturados e impossibilitados de manter o rendimento de suas operações, ao mesmo tempo, os estados perdiam seu sustento financeiro, combalindo o tesouro estadual (LOPREATO, 2002, p. 133).

Esse cenário criava um impasse para a condução financeiras dos entes subnacionais, pois se a União intervisse injetando liquidez nos bancos estaduais, elevaria o custo fiscal e sancionaria uma emissão de moeda, logo subverteria a lógica de restrição monetária do período. Por outro lado, o órgão federal não permitiria que essas instituições permanecessem à deriva, aumentando a incerteza de seus credores, sendo este rol composto por empresas de pequeno e médio portes, além das próprias autarquias públicas. A queda de muitas dessas instituições poderia gerar desdobramentos sistêmicos, encadeando uma crise de confiança no sistema financeiro nacional (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 70).

Como alternativa aos impasses da gestão dos bancos estaduais e com vistas ao salvamento dessas instituições financeiras, foram adotadas algumas medidas pelo Banco Central. A primeira tentativa de equacionar e solucionar os problemas existentes foi a adoção do Programa de Apoio Creditício (PAC), em 1983. Esse programa previa a consolidação das dívidas dos bancos estaduais junto ao Banco Central e ao Banco do Brasil, com prazos de quatro anos somados a dois anos de carência. Além disso, os bancos privados deveriam compulsoriamente adquirir os chamados Certificados e Depósitos Bancários. Aos bancos estaduais coube o compromisso de ajustarem as diretrizes colocadas pelo Banco Central, visando à promoção de uma estrutura mais enxuta.

No entanto, o PAC não surtiu efeito sobre o realinhamento do setor financeiro estadual, sendo mantidas as práticas dos anos anteriores. Como resultado, por conta da sinalização de que as medidas adotadas não teriam os resultados esperados, a União deu início ao Programa de Recuperação Econômico-Financeira (PROREF). Esse programa consistia na concessão de linha de crédito para as instituições financeiras estaduais honrarem os débitos junto ao BACEN, tendo prazo de quatro anos e um ano de carência, acompanhados de juros e correção monetária de 6% a.a. Essa mudança foi responsável pela sobrevida de parcela dos bancos estaduais, servindo de estímulo ao setor que se encontrava combalido (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999, p. 17).

As mudanças do PROREF objetivavam promover o ordenamento do setor financeiro público brasileiro. No entanto, os governadores recém-eleitos no período pressionavam para que o ajuste realizado não fosse oneroso para os estados e comprometessem o início de seus mandatos. Ao mesmo tempo, tanto o PROREF quanto o PAC não surtiram os efeitos desejados, levando ao crescimento da dívida estadual mobiliária e ao aumento dos problemas financeiros dos estados. As medidas adotadas, sempre de caráter conjuntural, visavam a consertar os problemas do endividamento público sem abordar questões polêmicas como a privatização ou a reformulação completa do sistema financeiro público.

Além disso, o cenário político tornava-se um componente importante dos arranjos no período. A pressão dos governadores recém-eleitos para conseguirem acomodar suas necessidades e promover suas políticas internas, somado ao novo arranjo democrático em formação no período pré-constituente, levou o Conselho Monetário Nacional a permitir a rolagem da dívida dos estados brasileiros através da Lei n.º 7.614/1987. Os valores existentes seriam refinanciados pelo Banco Central e com risco assumido pelo Tesouro Nacional, cabendo ao Ministro da Fazenda determinar os valores a serem refinanciados.

Dado o caos financeiro no final da década de 1980, somado aos movimentos democráticos e o período de reestruturação política embasada no fortalecimento nos entes subnacionais, os arranjos que visavam a reduzir as dívidas públicas estaduais foram usados à exaustão, mas sem nenhuma ação que atingisse os pontos nevrálgicos e estruturais do endividamento. As ações dos órgãos federais foram pouco eficientes no que referia à adoção de medidas saneadoras, principalmente frente aos bancos dos estados mais ricos. Esses estados muitas vezes usavam de seu poder político e econômico para impedir a adoção de medidas extremas, como a liquidação de instituições insolventes ou a diminuição de pessoal (ANDRADE, 2012, p. 159).

Frente a tais impasses, a União assumiu gradualmente os encargos das dívidas dos estados brasileiros através de procedimentos de refinanciamento. Um novo plano de refinanciamento foi lançado pela Lei n.º 7.976 de 1989, que permitia o Banco do Brasil refinar as dívidas externas estaduais contraídas com autorização do Tesouro Nacional, com prazos de pagamento de até vinte anos. Os custos desse refinanciamento foram de aproximadamente US\$ 19 bilhões de dólares, trazendo sobrevida aos endividados (VARGAS, 2006, p. 122).

Por outro lado, as dívidas estaduais que estavam além dos limites firmados com as instituições financeiras federais foram renegociadas apenas em 1993, através da lei n.º 8.727, por um processo de reestruturação e escalonamento de prioridades de pagamento, com comprometimento de 11% da Receita Líquida Real divididos por vinte anos, podendo ser estendidos por mais dez anos (LOPREATO, 2007, p. 37). No entanto, as medidas adotadas por essa nova legislação não encampavam as dívidas com o mercado financeiro privado. Logo, as operações de Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO) que foram amplamente utilizadas após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 3 não entraram na contabilização desse arranjo de renegociações. Vale reiterar que essa emenda havia sido promulgada em 1993, sendo que no final do mesmo ano objetivou-se renegociar essas dívidas, demonstrando a imperícia com o trato da matéria.

Em síntese, o grande número de renegociações ao longo de uma década, indica a ausência de planejamento no trato do endividamento estadual. Após a crise do final da década de 1970 e início dos anos 80 o que se viu foi uma sucessão de medidas com pouca eficácia que tentavam, sem êxito, corrigir erros anteriores através da reafirmação e legitimação de novos erros.

O modelo federativo vigente era dependente da interação entre as instituições financeiras, autarquias e entes federados, sendo o endividamento um dos instrumentos para a

realização dos ajustes necessários no período de estagnação econômica. Logo, este não foi apenas um desdobramento ao acaso, mas um pilar que sustentou todo o arranjo da época. No entanto, no momento em que essas práticas se tornaram problemáticas para o arranjo macroeconômico, uma série de medidas foi lançada de maneira descoordenada, apenas acentuando o problema.

Além disso, os sucessivos socorros oriundos da União lançados à revelia na segunda metade da década de 1980 e os primeiros anos da década posterior tiveram como resultado o aumento de dependência dos estados que passavam a afrouxar os mecanismos de controle, pois sabiam que diante das adversidades poderiam recorrer à esfera central. Logo, aumentava-se o risco moral dos planos de saneamento das dívidas estaduais, tornando cada uma das medidas realizadas inócuas.

4.3 O Plano Real e a renegociação das dívidas

Sob a ótica do endividamento público dos entes federativos, a década de 1980 e os primeiros anos da década de 1990 podem ser explicadas como um arranjo complexo que buscou acomodar o cenário político, econômico e fiscal a um sistema federativo pautado em uma interação inter e intraregional através do uso de instrumentos financeiros. No entanto, com a instituição do Plano Real na segunda metade da década de 1990, essa lógica de funcionamento federativa foi substituída por uma política de austeridade fiscal, tratando a questão do endividamento público dos entes federados como um dos pontos estruturais para a realização de reformas.

As mudanças ocorridas para a promoção da estabilização econômica brasileira a partir de 1993 estavam além das medidas conjunturais e baseadas no enfrentamento de questões econômicas pontuais. O novo paradigma no qual o Plano Real se pautava era dependente do arranjo e da promoção de uma série de políticas liberalizantes que subvertiam a lógica e a presença de um estado desenvolvimentista.

Para a sustentabilidade desse modelo de desenvolvimento três variáveis estavam sujeitas a alguns fatores: (i) o câmbio valorizado; (ii) a taxa de juros mantida para atração de capital estrangeiro na economia; (iii) as contas públicas como variável de ajuste para acomodar os custos da política cambial adotada e evitar o não pagamento da dívida pública, impedindo a fuga de capitais. No último caso, a política fiscal estava reduzida a um caráter estabilizador, retirando dela qualquer papel de natureza desenvolvimentista.

O fim da inflação resultou na extinção das receitas inflacionárias, além de reduzir a flexibilização das despesas públicas que até então estavam indexadas abaixo do crescimento inflacionário das receitas, permitindo ganhos aos entes federativos (VAZ, 2008, p. 57). Em razão desse descompasso das receitas fiscais dos estados brasileiros, os bancos estaduais passaram a compensar as perdas com aumento do fluxo de empréstimo do setor financeiro.

Ademais, a elevação da taxa de juros para a manutenção da estabilidade econômica levou a um aumento do endividamento estadual mobiliário, impactando os bancos públicos. Logo, instituições públicas que acumularam parte de suas dívidas junto aos bancos públicos tiveram seu raio de ação diminuídos. Além disso, o Plano Real promoveu uma rápida deterioração dos títulos públicos estaduais, expondo o descolamento fiscal entre receitas e despesas que outrora estavam maquiadas pela alta inflação (OLIVEIRA, 2010, p. 44).

Porém, esses resultados negativos para as esferas subnacionais tornaram-se em oportunidade de a esfera federal realinhar seus interesses na condução macroeconômica com a situação federativa vigente. No que tange ao endividamento subnacional, duas reformas, como elemento nuclear dessa transformação, estiveram pautadas em reequilibrar as contas públicas com a geração de receita fiscal e inutilizando qualquer mecanismo de expansão monetária oriundo de outro ente que não fosse a União.

A primeira das reformas foi a edição da Medida Provisória n.º 1.514 de 1996 que instituiu o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), voltado para a redução da atividade bancária no setor público estadual. Em síntese, o governo federal dirigiu seus esforços para a privatização das instituições financeiras estaduais, delimitando através da medida provisória as condições para esse processo.

Ao contrário dos programas anteriores realizados que se focavam em disciplinar as atividades das instituições financeiras, o PROES objetivava a diminuição do controle de crédito dos estados, impedindo que eles tivessem acesso a crédito de maneira indiscriminada em busca de alívios financeiros em momentos de dificuldades fiscais. Além disso, o processo de ajuda e reestruturação financeira aos estados brasileiros esteve condicionado à aceitação dos termos do PROES (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 128; SERRA; AFONSO, 1999, p. 19).

No âmbito político, a resistência a essas medidas foi mínima, pois com o fim da alta inflação esses bancos tornaram-se ineficazes na promoção de políticas e arranjos internos, sendo sua existência um empecilho para a estabilização econômica que havia se tornado uma vitrine de boas práticas e gestão. Ademais, o processo de privatização dos bancos estaduais traria a eficiência que se buscou ao longo dos anos 80 e 90, através da profissionalização dos bancos e da gestão mais próxima ao setor privado. Como exposto anteriormente, as tentativas

de acomodação de uma estrutura dessa natureza sempre tiveram resultados aquém do esperado, por conta da resistência política.

Além disso, os estados estavam quebrados e com sua condição financeira deteriorada. Desde 1993, os estados e municípios apresentavam queda de resultado operacional que correspondia a 35% da piora do resultado primário do país (RIGOLON, GIAMBIAGI, 1999, p. 10). Soma-se a esse cenário o completo descontrole dos governadores sobre suas finanças internas, levando-os a questionar quais ações que deveriam ser tomadas. Nesse sentido, as medidas propostas pela União para a renegociação da dívida dos estados e controle das finanças públicas eram atraentes aos governadores, que estavam dispostos a qualquer sacrifício para resolução de seus problemas (LOPREATO, 2008, p. 189).

Dessa perspectiva pode-se considerar a experiência do PROES exitosa na redução da atividade financeira dentro do setor público, iniciando um processo de privatizações de instituições e agências financeiras atreladas às unidades da Federação. Nesse ponto, Vargas (2006, p. 179) demonstra os rápidos efeitos do programa nas esferas subnacionais e seus desdobramentos na esfera federativa:

Os efeitos do processo de reestruturação e privatização dos bancos estaduais foram notórios, reduzindo, de maneira significativa, o número de instituições financeiras, com a privatização, a transformação em agências de fomento e o encerramento de atividades daquelas instituições que não contemplassem os requerimentos para permanecer no sistema. No âmbito do PROES foram privatizados 11 bancos, extintos 8, transformados em agência de fomento 4 (caso de bancos de desenvolvimento) e saneados 4. Foram privatizadas instituições de peso, pertencentes aos governos estaduais de maior importância financeira, sendo reduzida, de maneira simultânea, o que ainda restava em termos de bancos de desenvolvimento de âmbito estadual. Os dados de instituições financeiras estaduais computados pelo IBGE mostram uma redução de 94 para 41 do total entre 1995/2001. As instituições remanescentes, poucas e, na maioria dos casos, de baixa relevância, sob o ponto de vista da fiscalização do Banco Central, passaram a ser tratadas com os mesmos critérios de prudência aplicáveis às instituições privadas.

A segunda medida promovida pelo governo central para controle do endividamento foi a edição do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira através da Lei n.º 9.496 de 1997 que estabelecia os critérios para a União refinar as dívidas de responsabilidade dos estados brasileiros, com ênfase no endividamento mobiliário. Para isso, os estados deveriam elaborar seu programa de reestruturação e ajuste fiscal, visando ao equilíbrio financeiro de longo prazo e não promovendo os desequilíbrios dos períodos anteriores.

Para a União caberia assumir os passivos estaduais, tornando-se credora desses entes federativos. Diferentemente de outros planos de renegociação de dívidas, as exigências para o

controle das condições de pagamento pelos estados foram bem delimitadas, a fim de evitar discrepâncias que promovessem desequilíbrios fiscais-financeiros. Afinal, o descontrole financeiro dos estados incidia diretamente sobre as contas públicas da União, contribuindo para o possível desarranjo fiscal e da estabilização recém-conquistada (MORA; GIAMBIAGI, 2007, P.490; RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999, p.14).

Para aderir ao programa os estados deveriam se ater às normativas federais, adotando medidas para o ajuste fiscal, venda de ativos e privatização de bancos. Ademais, visando a ganhos rápidos de receita, a União estimula a adoção da chamada amortização extraordinária, criando mecanismos para estimular o pagamento rápido da dívida: (i) pagamento à vista de 20% do montante da dívida, com juros de 6% a.a.; (ii) pagamento à vista de 10% do montante da dívida, com juros de 7,5% ao a.a.; (iii) pagamento de 0% à vista da dívida, com juros de 9% ao a.a. Além dos juros pagos, os valores da dívida seriam corrigidos anualmente de acordo com a inflação. O índice escolhido para essa adequação foi o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, o IGP-DI.

Os estados que adotassem o processo de renegociação, poderiam pagar os encargos em 360 meses (30 anos) extensível por mais 120 meses (10 anos) para honrar com os possíveis resíduos restantes. Ficou estabelecido que os encargos pagos pelos estados seriam proporcionais à sua Receita Líquida Real, variando entre o intervalo de 6,79% até 15% da RLR. Ademais, o estado que aderisse ao programa ficaria sujeito a restrições em relação a seu endividamento, impedido de contrair novas dívidas tanto com órgãos internos como externos, restringindo o acesso ao crédito pelas esferas subnacionais.

O sistema de amortização da dívida estava condicionado à *tabela Price*, modo pelo qual as parcelas seriam calculadas, visando primeiro ao pagamento dos juros e depois à amortização. Nos casos em que o valor previsto na tabela superasse o limite de comprometimento da RLR, o devedor poderia pagar apenas a parte proporcional da parcela da dívida, deixando o restante para depois dos 360 meses acordados. Esse montante restante foi chamado de “resíduo”.

Entre os anos de 1997 e 1999, dos 26 estados da união, apenas os estados do Amapá e Tocantins não firmaram a renegociação de suas dívidas. Em compensação os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul corresponderam a 90% de toda a dívida renegociada porque eles tinham grande parte de sua dívida na forma de títulos públicos e, após o aumento dos juros na concepção do Plano Real, esses títulos realizaram uma trajetória explosiva, culminando no aumento dos passivos estaduais (LOPREATO, 2000, p.15).

Os demais estados brasileiros estiveram menos suscetíveis a essas oscilações pois tinham a maior parte de suas dívidas diretamente com a União, sendo a renegociação apenas

um momento de reescalonamento e ordenamento das condições de pagamento. A tabela 03 sintetiza as informações referentes aos contratos firmados entre cada estado brasileiro e a União.

Tabela 3. Condições de refinanciamento da dívida estadual (1997-1999)

UF	Data de Assinatura do Contrato	Prazo (anos)	Limite de comprometimento (% da RLR)	Encargos
Norte				
Acre	30/04/1998	30	12	IGP-DI + 6,0% a.a
Amazonas	11/03/1998	30	12	IGP-DI + 6,0% a.a
Pará	30/03/1998	30	15	IGP-DI + 7,5% a.a
Rondônia	12/02/1998	30	15	IGP-DI + 6,0% a.a
Amapá				
Roraima	25/03/1998	30	12	IGP-DI + 6,0% a.a
Tocantins				
Nordeste				
Maranhão				
Maranhão	22/01/1998	30	13	IGP-DI + 6,0% a.a
Piauí	20/01/1998	15	13	IGP-DI + 6,0% a.a
Ceará	17/10/1997	15	12	IGP-DI + 6,0% a.a
Rio Grande do Norte	26/11/1997	15	11,5-13,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Paraíba	31/03/1998	30	11,0-13,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Pernambuco	23/12/1997	30	12	IGP-DI + 6,0% a.a
Alagoas	29/06/1998	30	15	IGP-DI + 7,5% a.a
Sergipe	27/11/1997	30	11,5-13,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Bahia	01/12/1997	30	11,5-13,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Sudeste				
Minas Gerais	18/02/1998	30	6,79-13,0	IGP-DI + 7,5% a.a
Espirito Santo	24/03/1998	30	13	IGP-DI + 6,0% a.a
Rio de Janeiro	29/10/1999	30	12,0-13,0	IGP-DI + 6,0% a.a
São Paulo	22/05/1997	30	8,86-13,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Sul				
Paraná	11/07/1997	30	12,0-13,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Santa Catarina	30/03/1998	30	12,0-13,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Rio Grande do Sul	25/03/1998	30	12,0-13,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Centro-Oeste				
Mato Grosso	11/07/1997	30	15	IGP-DI + 6,0% a.a
Mato Grosso do Sul	30/03/1998	30	14,0-15,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Góias	25/03/1998	30	13,0-15,0	IGP-DI + 6,0% a.a
Distrito Federal	29/07/1999	30	13	IGP-DI + 6,0% a.a

Fonte: Mora (2016, p. 22)

Em um primeiro momento, os resultados foram positivos, revertendo os déficits primários dos balanços estaduais em superávits crescentes ao longo da década. Além disso, a

corrida pela geração de amortizações extraordinárias permitiu que os estados gerassem recursos para honrar parte das dívidas, além de estimular a venda de ativos que a nova lógica econômica julgava desnecessária e ineficiente. Ao iniciar o processo de privatização de diversos setores econômicos diminuía-se o poder dos estados e conseqüentemente da realização de políticas discricionárias incompatíveis com a nova orientação econômica.

A renegociação global das dívidas dos estados tornou-se um mecanismo de transformação do modelo federativo e consolidou a União como centro das relações. De um lado, as alterações ocorridas pelo PROES eliminavam um dos principais pilares responsáveis pelo endividamento da década de 1980 e extinguiu de maneira definitiva margens para a ocorrência de novos descompassos financeiros. Por outro lado, os termos contratuais para a renegociação global das dívidas disciplinava os entes federados a honrarem seus compromissos financeiros, sujeitando-os a perder parcela de suas transferências correntes.

Por fim, através da Lei Complementar n.º 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, consolidou-se em uma nova era para o modelo federativo brasileiro. No que tange ao endividamento dos estados, o novo arcabouço institucional criou mecanismos impeditivos para as operações de crédito, consolidando um novo modelo de gestão fiscal, evitando novos descolamentos das bases fiscais em relação à base financeira.

Nesse momento a União adquiriu as rédeas da Federação, reorganizando o setor público estadual e permitindo a continuidade da política fiscal iniciada a partir do Plano Real. No entanto, ao realizar o acordo pressupunha-se que com a estabilização dos preços a economia voltaria a crescer, resultando em incremento das receitas e facilitando o pagamento dos passivos.

4.4 Os desdobramentos da renegociação: resultados e vicissitudes

A renegociação das dívidas estaduais, em 1997, permitiu a promoção do ajuste de contas estaduais e proporcionou a estabilidade necessária para o êxito do Plano Real. Os anos posteriores foram pautados no controle das finanças públicas e, no âmbito subnacional, na ausência de políticas fiscais discricionárias.

Um fato importante nesse cenário foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2001, que estabeleceu uma nova tendência na condução da política fiscal, tratando a questão das finanças públicas por um viés jurídico. Os entes federativos que descumprissem as regras estabelecidas eram passíveis de punições, tanto o agente político (cassação de direito políticos dos representantes políticos) como as instituições (perda de recursos e diminuição de repasses do Fundo de Participação dos Estados).

A disciplina e a prudência fiscal-financeira tornou-se a palavra de ordem a partir dos anos 2000, sendo o esforço fiscal e patrimonial dos estados brasileiros muito maior do que dos demais entes federativos. Ao comparar a Dívida Líquida dos Estados com os demais entes federativos, nota-se uma redução de 41% no período, em comparação a uma queda de 36% da DLSP da União e 19% dos municípios. Esse movimento indica que houve um esforço de redução dos passivos estaduais frente aos demais.

Tabela 4. Evolução da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) por ente federado entre 2001 e 2013

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var 2001 - 2013
UNIÃO	31,85	38,07	34,03	31,16	30,42	30,19	29,71	24,45	29,15	26,88	24,26	22,05	20,45	-36%
ESTADOS	15,46	17,33	16,18	15,63	14,08	13,15	11,91	11,56	10,51	9,97	9,25	9,16	9,06	-41%
MUNICIPIOS	1,99	2,35	2,25	2,3	2,04	1,95	1,81	1,78	1,68	1,63	1,59	1,63	1,62	-19%

Fonte: elaboração a partir de dados disponíveis no BACEN

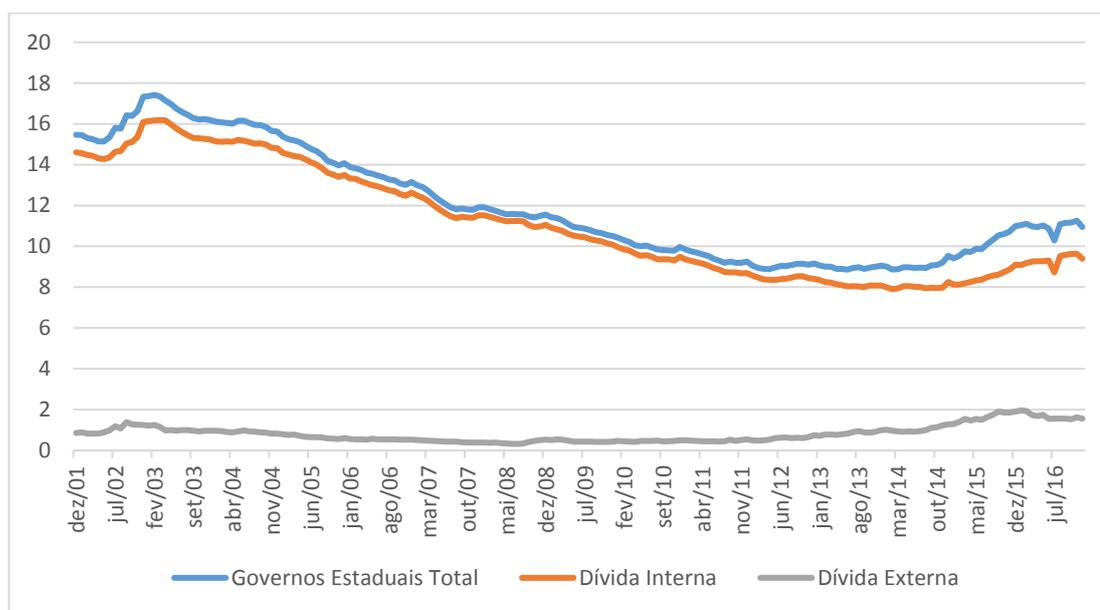
Além disso, ao analisar a composição da dívida dos estados observa-se a redução do endividamento dos estados em relação ao PIB nacional, destacando a tendência de queda entre os anos de 2001 a 2013, sofrendo uma leve inflexão entre o segundo semestre de 2013 e o primeiro semestre de 2016, aumentando a participação no PIB de 9,06% para 10,25%. Além disso, conforme a tabela 4, a dívida interna dos estados que compunha parcela dos problemas financeiros da década de 1990 sofreu uma redução de 35,7%, no período de dezembro de 2001 ao mês correspondente em 2016, conforme apresentado no gráfico 5.

Nota-se no gráfico 5 que a dívida total em dezembro de 2001 estava em uma relação de 15,46% do DLSP com o PIB Nacional, que atingiu o menor nível em abril de 2013, indicando o êxito das medidas adotadas. No entanto, percebe-se que a partir de 2013, a trajetória de queda da dívida pública estadual sofreu uma reversão, levando a um gradual aumento. Essa tendência de alta pode ser explicada por duas razões: (i) o arrefecimento econômico, iniciado no segundo semestre de 2013, compromete a relação Dívida-PIB; (ii) gradualmente os governos estaduais deram início a um processo de endividamento com instituições privadas internacionais.

Esse segundo caso tem sua origem no processo de empréstimos dos estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina, Minas Gerais e Maranhão. O Rio Grande do Sul tomou empréstimos junto ao Banco Mundial com o objetivo de promover a reestruturação fiscal, através de um Programa de Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento. Os demais estados tomaram empréstimos de instituições privadas visando à rolagem de suas dívidas.

Entretanto, como alerta Mora (2016, p. 31), esse processo de captação de recursos externos, através de instituições financeiras, resulta, por um lado, em taxas de juros mais baixas, mas, por outro lado, amplia-se os riscos com as oscilações cambiais.

Gráfico 5. Evolução da dívida líquida do setor público estadual – interna, externa e total (dezembro de 2001 – dezembro de 2016) em % do PIB Nacional

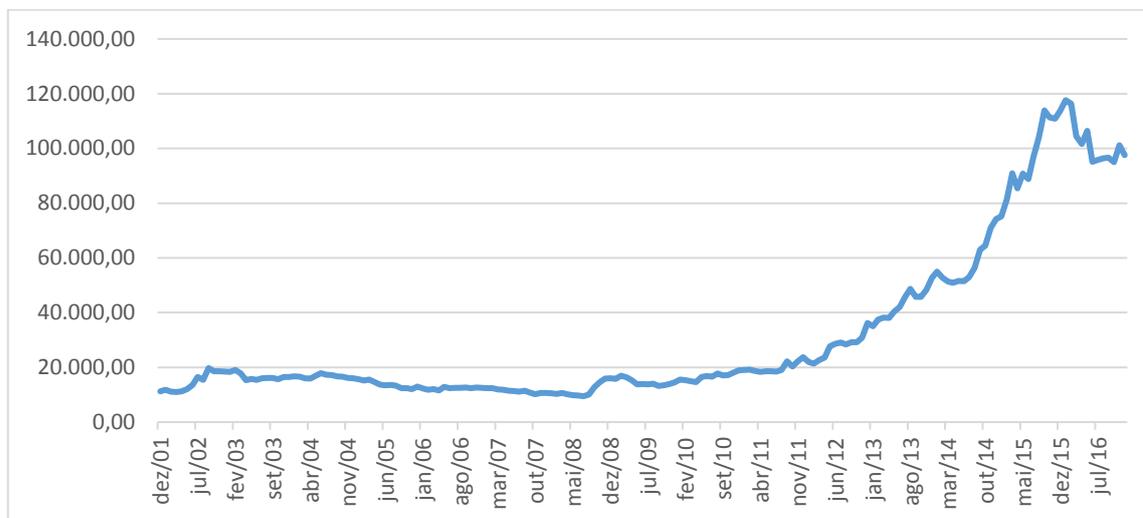


Fonte: elaboração a partir de dados disponíveis no BACEN

O gráfico 6 mostra o crescimento acentuado do endividamento externo, sobretudo a partir de 2009, mas é imprudente afirmar que esse aumento ocorreu por indisciplina fiscal, posição defendida por Mora (2016) e Pellegrini (2012).

O argumento de que esse crescimento seria resultado de uma má fiscalização ou relaxamento institucional pode ser refutado ao observar que a tendência de aumento do endividamento se inverteu novamente em 2015, indicando que mesmo em um cenário de crise foram alcançados os objetivos estabelecidos na renegociação da dívida dos estados.

Gráfico 6. Evolução do endividamento externo estadual em reais de dezembro de 2001 a dezembro de 2016



Fonte: elaboração a partir de dados disponíveis no BACEN

Além disso, com a LRF estabeleceu-se como critério de controle do endividamento subnacional o indicador pautado na relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida. O descumprimento ocorre se a relação for superior a 2,0. O que se observa é que apenas os estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais e São Paulo encontram-se próximo de exceder os valores estabelecidos. Além disso, ao comparar a evolução da média do indicador entre 2000 e 2015 percebe-se que este decaiu 53% no período. O quadro 5 demonstra essa relação entre os anos 2000 a 2015.

Quadro 5. Relação Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida entre 2000 e 2015.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,52	0,41	0,28	0,37	0,54	0,5	0,58	0,69	0,74	0,97
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,22	2	1,97	1,81	1,62	1,48	1,5	1,46	1,54	1,7
AM	1	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33	0,19	0,13	0,24	0,27	0,19	0,15	0,22	0,31	0,48
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	0,1	0,04	0,11	0,18	0,12	0,18	0,26	0,41	0,27
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,82	0,72	0,63	0,52	0,46	0,49	0,47	0,4	0,59
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,6	0,38	0,24	0,17	0,28	0,29	0,28	0,29	0,42	0,63
DF	0,36	0,35	0,4	0,36	0,28	0,35	0,33	0,19	0,16	0,17	0,18	0,16	0,1	0,16	0,21	0,25
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,34	0,19	0,1	0,08	0,17	0,14	0,15	0,21	0,27	0,31
GO	3,13	2,81	2,77	2,4	2,21	1,85	1,82	1,61	1,4	1,28	1,3	1,01	1,02	0,92	0,9	0,99
MA	2,58	2,1	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15	0,91	0,74	0,68	0,64	0,47	0,41	0,38	0,46	0,6
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89	1,88	1,76	1,79	1,82	1,82	1,75	1,83	1,79	1,99
MS	3,1	2,94	3,1	2,67	2,33	2,01	1,81	1,48	1,15	1,15	1,2	1,13	1,05	1,02	0,98	0,94
MT	2,5	1,97	1,59	1,76	1,3	1,11	1,1	0,94	0,7	0,54	0,55	0,4	0,3	0,35	0,42	0,45
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,6	0,46	0,44	0,35	0,28	0,24	0,29	0,19	0,11	0,1	0,1	0,12
PB	1,53	1,1	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76	0,6	0,48	0,34	0,36	0,25	0,26	0,27	0,37	0,41
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67	0,53	0,42	0,43	0,38	0,39	0,46	0,53	0,58	0,62
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,85	0,78	0,6	0,6	0,54	0,57	0,5	0,59	0,61	0,57
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26	1,16	1,19	1,12	0,89	0,76	0,6	0,6	0,58	0,49
RJ	2,07	1,9	2,35	2,01	2,04	1,9	1,72	1,73	1,6	1,63	1,56	1,46	1,65	1,54	1,78	1,98
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,26	0,22	0,19	0,17	0,2	0,13	0,11	0,15	0,16	0,09
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,72	0,64	0,5	0,53	0,54	0,5	0,45	0,62	0,62	0,61
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,1	0,13	0,13	0,31	0,04	0,1	0,2	0,37	0,18	0,12
RS	2,66	2,51	2,79	2,8	2,83	2,58	2,53	2,54	2,34	2,2	2,14	2,14	2,18	2,09	2,09	2,27
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09	0,9	0,77	0,61	0,63	0,46	0,41	0,48	0,45	0,53
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57	0,42	0,22	0,27	0,33	0,43	0,53	0,55	0,57	0,69
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89	1,71	1,63	1,5	1,53	1,46	1,54	1,42	1,48	1,68
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,08	0,1	0,11	0,16	0,21	0,21	0,26	0,33	0,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Dessa maneira, não é prudente se ater ao discurso de descontrole fiscal ou desrespeito à legislação e contratos estabelecidos. De acordo com os indicadores existentes, os estados brasileiros empenharam esforços para diminuição do seu endividamento, seguindo o regramento estabelecido no final da década de 1990.

4.5 Os resíduos da negociação e o confronto federativo

Como apresentado na seção anterior, foram poucas as ocasiões em que os estados não honraram o pagamento de suas dívidas, mostrando um esforço fiscal para o cumprimento de suas metas. No entanto, esse mesmo discurso não aponta os problemas gerados pelo acordo, deixando de lado um ponto nevrálgico do debate: a renegociação das dívidas em nenhum momento esteve atrelada à ideia de federalismo cooperativo, firmada pela Constituição de 1988.

No momento em que os termos dos contratos de refinanciamento da dívida dos estados são analisados pela perspectiva atual, observa-se que estes estiveram atrelados em grande medida à uma lógica de completa austeridade e com termos extremamente rígidos a serem cumpridos, com adoção de mecanismos que não se encaixavam com a relação de cooperação entre os entes federados. Após realizar a leitura dos contratos, alguns problemas merecem ser destacados, pois compõem erros operacionais graves que acentuaram a dívida dos estados brasileiros: (i) o índice de atualização monetária utilizado; (ii) majoração da taxa de juros na ausência de amortização extraordinária; (iii) ausência de cláusula prevendo o equilíbrio fiscal (OLIVEIRA, 2012, p. 55; SILVA, MONTEIRO NETO, GERARDO, 2013, p. 13-14.)

O primeiro problema que deve ser destacado nos termos da renegociação das dívidas dos entes subnacionais foi a adoção do IGP-DI como fator de correção monetária. O argumento utilizado para justificar a escolha desse índice é que ele seria formulado por uma instituição privada (FGV) alheia aos interesses políticos e não sujeita a manipulações e pressões de grupos de interesse. Além disso, o IGP-DI era comumente empregado em operações do mercado financeiro e sua variação, até meados de 2002, acompanhava a mesma trajetória dos demais índices de correção monetária.

No entanto, como o IGP-DI é composto pela média ponderada de outros três índices de inflação (Índice de Preços do Atacado, Índice de Preços do Consumidor e Índice de Preços da Construção Civil), a alta do dólar do início da década de 2000 pressionou o aumento do Índice de Preços do Atacado, resultando diretamente em aumento do IGP-DI. Essa relação gerou o início de um descolamento do fator de correção monetária em relação aos demais índices de inflação, configurando uma discrepância de aproximadamente 25% entre a correção realizada pelo IGP-DI em relação ao IPCA.

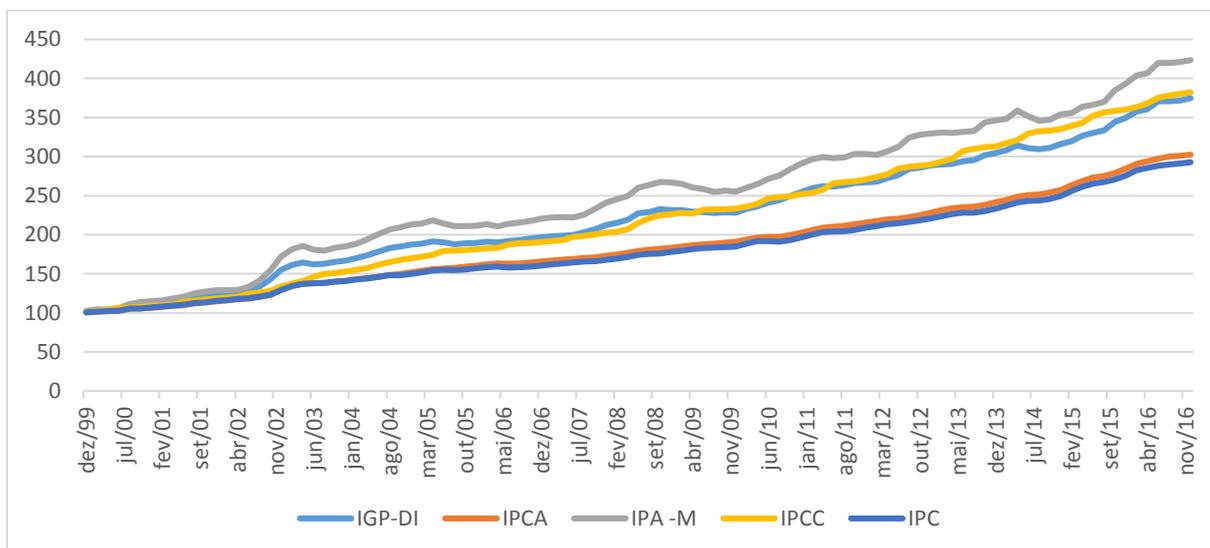
O uso do IGP-DI como fator de correção monetária tornou-se um elemento de ganho para a União, onerando as condições de pagamento para os estados e municípios. Essa prática não esteve atrelada à noção de um federalismo cooperativo, pois, ao absorver os choques de oferta, criou descompassos financeiros que se desdobraram em ônus para os entes federativos.

Por sua vez, essa assimetria fez com que os estados transferissem recursos próprios para o ente central, acima do que era necessário para a equalização da dívida. O Gráfico 7 mostra um comparativo entre correções monetárias, de acordo com os índices de inflação, apontando o aumento das diferenças dos índices a partir de 2002.

Atento a esses erros e sob pressão dos governadores estaduais foi aprovada a Lei Complementar nº148/2014 visando a alterar o indexador de correção monetária para o IPCA e taxas de juros de 4% ou a Selic (dependendo de qual fosse a menor), como forma de corrigir os anos de uso do IGP-DI. Mesmo com a adoção das medidas da LC n.º 148 de 2014, a União levou certa vantagem frente aos estados, sendo que durante quinze anos recebeu um montante superior ao reajuste da inflação.

Porém esse “descolamento” entre os fatores de correção monetária era visível desde o ano de 2004, embora nenhuma medida para a reparação desse problema tenha sido tomada. Tal descolamento tornou-se motivo de renegociação dez anos depois, em um período de arrefecimento econômico que expunha as fraquezas das finanças estaduais. Esse comportamento demonstra o acirramento de uma crise federativa entre os estados e a União.

Gráfico 7. Correção de valores por Índice de Inflação entre dezembro de 1999 até dezembro de 2016



Fonte: elaboração a partir de Ipeadata

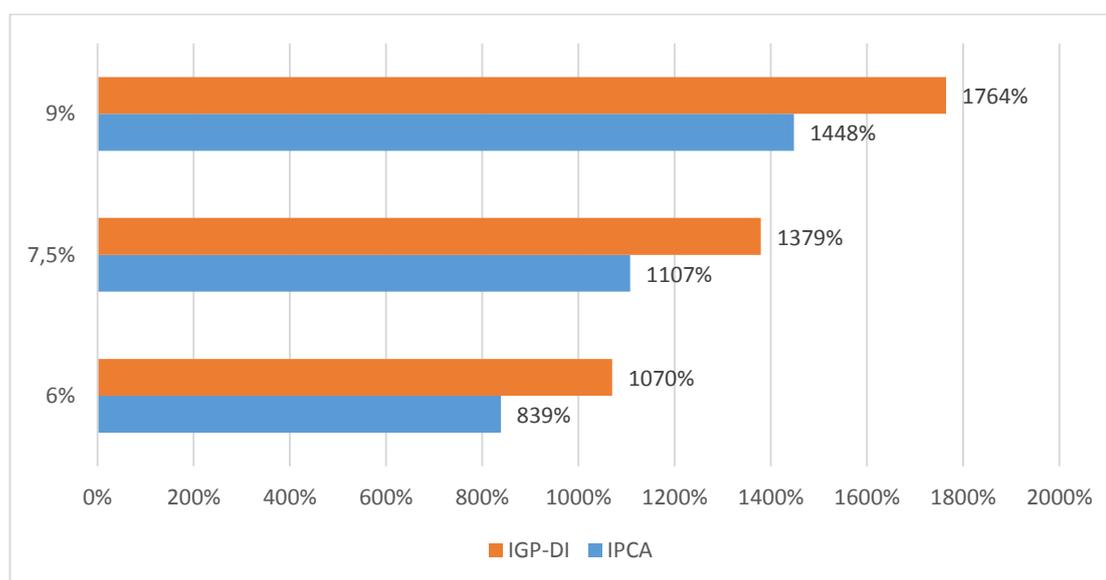
O segundo ponto de inflexão está relacionado à adoção da chamada amortização extraordinária, ou seja, os entes federados que honrassem com 20% de suas dívidas nos trinta primeiros meses a partir da assinatura do contrato de renegociação teriam juros de 6% a.a., enquanto aqueles que não honrassem essa amortização teriam seus juros acrescidos para 9%

a.a. A lógica desses contratos apresentou critérios que subvertiam completamente a perspectiva cooperativa da Constituição de 1988.

Como previsto na Lei n.º 9.496 de 1997, em seu artigo 7.º, a União estava autorizada a receber esses ativos como forma de compensação. O objetivo era estimular os estados a venderem seus ativos através do processo de privatização para a geração de superávits financeiros. No entanto, ao adotar o critério de amortização extraordinária para todos os estados da federação, a União desconsiderava as especificidades fiscais e patrimoniais de cada ente federativo, dispensando o mesmo tratamento a cada estado, sem ao menos considerar as diferenças existentes entre cada um deles.

No caso de não execução dessa amortização extraordinária, os juros dos estados poderiam atingir até 9%, uma taxa proibitiva se for considerado o longo prazo. No caso, se realizada uma simulação pensando a longo prazo, os ganhos da União seriam de aproximadamente 1700% com base na taxa de juros acumulada no período, ou seja, o crescimento acumulado dos juros somados à correção monetária foram superiores ao crescimento econômico do período e de suas receitas. O gráfico 8 mostra essa relação, em comparação ao IPCA.

Gráfico 8. Juros acumulados 1999-2016 com a inflação



Fonte: elaboração a partir de dados disponíveis no BACEN.

Por fim, o último ponto de desacordo federativo foi a ausência de uma cláusula específica sobre equilíbrio financeiro. Ao estabelecer o limite mínimo de comprometimento da RLR para o pagamento dos encargos da dívida dos estados com a União, era previsto um cenário

de permanente crescimento econômico. No entanto, a medida não previa como realizar esses pagamentos frente a oscilações de ciclos econômicos. Deve-se salientar que parte das despesas estaduais já estavam comprometidas com custos fixos e não passíveis de serem cortados, pois tratavam-se de despesas com saúde, educação e pessoal.

Em um momento de bonança econômica há espaço fiscal para utilizar desse percentual de comprometimento da RLR. No entanto, frente a crises macroeconômicas no qual as receitas despencam e a participação das outras despesas fixas comprimem os demais gastos, essa destinação de receitas torna-se onerosa aos estados. Ao imobilizar uma parcela para pagar despesas com a União, os estados deixam de honrar com os demais compromissos. Por um lado, medidas dessa natureza disciplinam os estados no combate ao descaso com as finanças públicas, porém, onera em momentos de crises econômicas e recessões, diminuindo a margem para financiamento ou para a elaboração de poupança própria.

Essa dualidade aumenta a dependência dos estados, frente à União, pois em momento de crise econômica não consegue equilibrar suas finanças, mas se não destinar parcela de suas receitas para o pagamento de suas dívidas, a União congelará parte de suas transferências fiscais aos estados, agravando sua situação econômica. Naturalmente, o cenário não é propício para nenhuma das duas ações, gerando um ciclo de dependência entre os estados brasileiros e a União.

Dessa maneira, duas décadas após a renegociação das dívidas estaduais houve um esforço dos estados no cumprimento das metas estabelecidas, diante de uma série de obstáculos que vão desde as taxas de juros abusivas até as escolhas de um indexador que criava um excedente nos pagamentos dos estados a União. Dessa maneira, argumentar que os atuais problemas financeiros dos estados são resultantes do descumprimento das regras estabelecidas no passado é problemático e errôneo.

4.6 Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo explorar os determinantes do endividamento dos estados brasileiros e seus desdobramentos no contexto federativo, abordando desde a sua gênese nas décadas de 1960 e 1970, passando pelas sucessivas tentativas de controle ao longo da década de 1980, até a primeira metade dos anos 90. Pode-se dizer que o controle do endividamento dos entes subnacionais foi resultado de uma sucessão de tentativas frustradas que esbarravam na tentativa de acomodar anseios da esfera central e das esferas estaduais, sendo o endividamento na década de 1980 um componente importante do pacto federativo brasileiro.

No entanto, a concepção do Plano Real colocou em xeque o uso do endividamento estadual como variável de ajuste de anseios federativos. Os bancos estaduais, que detiveram papel importante para este endividamento, foram em sua maioria privatizados ou tiveram suas atividades reduzidas. As autarquias estaduais tiveram seu papel minimizado dentro das economias locais servindo como pagamento de “entrada” para a renegociação das dívidas. Além disso, a total disciplina fiscal veio através da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tratou como criminosos e passível de severas punições aqueles que agissem com irresponsabilidade nas contas públicas.

Os contratos firmados durante a renegociação das dívidas estaduais estiveram dentro de uma lógica de enfraquecimento dos entes estaduais. Estes perderam todo o poder de ação sendo deixados à revelia das vontades da União. Além disso, os pagamentos das dívidas assumidas pela União foram regidos por regras que extorquiram as esferas subnacionais, através de ajustes próximos aos que ocorrem em transações do mercado financeiro, pautado em juros altos e a adoção de um índice de correção monetária distorcido, ou seja, a União passou a lucrar sobre as dívidas estaduais, em uma relação federativa que subvertia a ideia de cooperação firmada na Constituição de 1988.

Os estados, acusados de indisciplina fiscal, apresentaram comportamento descendente de suas dívidas ao longo das quase duas décadas desde a assinatura dos contratos de renegociação. Ao contrário do que foi amplamente divulgado, os problemas estaduais existentes a partir de 2010 estão mais ligados à queda das receitas causadas pela crise econômica do que pela dívida.

Além do controle da dívida pública, a privatização dos bancos estaduais retirou o principal ponto de endividamento dos estados brasileiros. Com o fim dessas instituições, acabaram as operações triangulares, os empréstimos entre controlador e as instituições financeiras, além de conter a emissão de títulos da dívida. Dessa forma, o principal mecanismo de endividamento estadual deixou de existir, retirando do sistema federativo o elemento causador de assimetrias.

5 O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL: O *DÉJÀ VU* FEDERATIVO

5.1 Introdução

Nos últimos anos as finanças públicas estaduais sofreram grave deterioração em decorrência da crise econômica nacional. Para as unidades federativas isso significou atrasos no pagamento de fornecedores, problemas na execução de obras e afetou os vencimentos de servidores ativos e inativos. Além disso, a dívida dos estados de curto e longo prazo cresceu, reafirmando o processo de estrangulamento fiscal e financeiro desses entes federativos.

Em 2016, o estado de Santa Catarina entrou com um mandado de segurança contra a União para reaver algumas condições de pagamento da dívida. Para a União, esse movimento significava a possível perda de haveres financeiros, onerando seus cofres, o que levou esse debate para a esfera jurídica. Dessa forma, o processo foi encaminhado ao Supremo Tribunal Federal, onde o ministro Luís Roberto Barroso enfatiza que esse movimento aponta para o esgotamento dos instrumentos de negociação federativas.

Na tentativa de reestruturar esse espaço de colaboração federativa, o governo central aprovou a Lei Complementar nº159/2017 que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), medida que concederia benefícios a estados em grave situação financeira, desde que estes se comprometessem a adotar uma série de medidas de austeridade. No entanto, são tantos os ajustes necessários que questionamentos emergem para o debate: após esses acordos, os estados terão algum papel no contexto federativo? O rigor das medidas adotadas não levaria à “desconstrução” dos estados?

Este capítulo discute os termos dessa renegociação e seus desdobramentos, tanto sobre as contas públicas estaduais, quanto seus impactos no desenvolvimento dos municípios. Para isso, o capítulo divide-se em três seções que estruturam o debate sobre o tema, além das considerações finais.

A primeira sessão explora a evolução da deterioração financeira e fiscal dos estados nos últimos anos e como esse cenário levou à promulgação do Regime de Recuperação Fiscal, além de apontar a queda de arrecadação e transferências e o modo como ela influenciou na oferta de serviços e bens públicos.

A segunda sessão discorre sobre o Regime de Recuperação Fiscal e as normas contidas na lei, mostrando quais as condições necessárias para aderir ao programa e quais os termos. Dentre essas medidas destacam-se o estabelecimento de limites para a despesa pública, a privatização dos ativos e o controle sobre os vencimentos dos servidores ativos e inativos.

A terceira e última sessão, explora os desdobramentos do RRF sobre os estados aderentes, dividindo-se em duas subseções. A primeira subseção mostra quais os benefícios que a União concede aos estados, embora eles não sejam inovadores e gerem tantos ganhos aos estados, mas são apenas uma reedição de negociações anteriores. A segunda subseção trata dos possíveis ônus oriundos das adesões estaduais ao RRF.

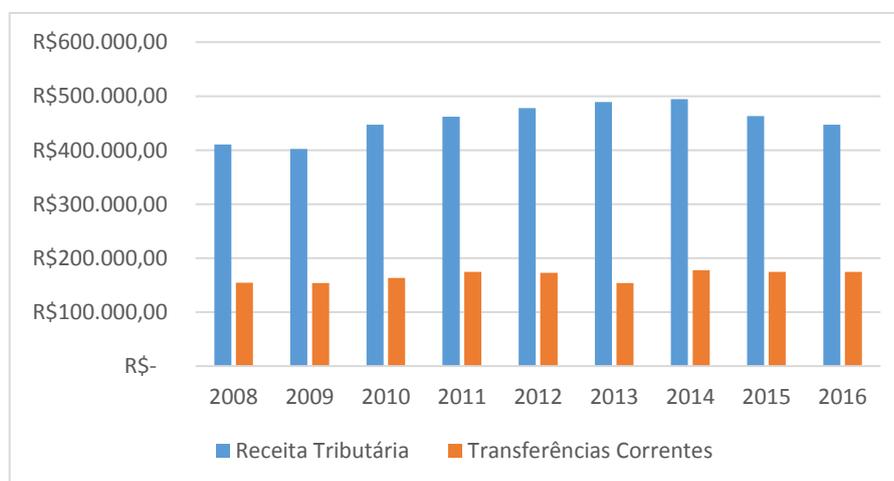
Por fim, são apresentadas considerações acerca do debate contido neste capítulo.

5.2 A evolução do problema

No biênio 2015-2016, o debate sobre a deterioração financeira dos estados retornou a pauta do planejamento econômico brasileiro. Conforme apresentado no gráfico 9 a diminuição da receita própria dos estados e dos repasses oriundos da União, criou descompasso na condução das finanças públicas internas.

Os estados brasileiros tiveram uma diminuição de 9,5 % de suas receitas em decorrência da crise econômica, e 2 % das transferências oriundas da União no mesmo período. Vale reiterar que estados com um setor industrial menos desenvolvido e com um setor de serviços menos desenvolvido são mais dependentes de recursos da União, pois arrecadam um volume menor de ICMS. A mesma lógica pode ser aplicada aos entes federados com indústrias e setor de serviços maduros, pois aumentam suas receitas próprias. Conforme o gráfico 09 aponta, em ambos os casos houve a deterioração das receitas, sendo que em 2016 os estados atingiram resultados arrecadatários inferiores ao ano de 2011 em termos reais.

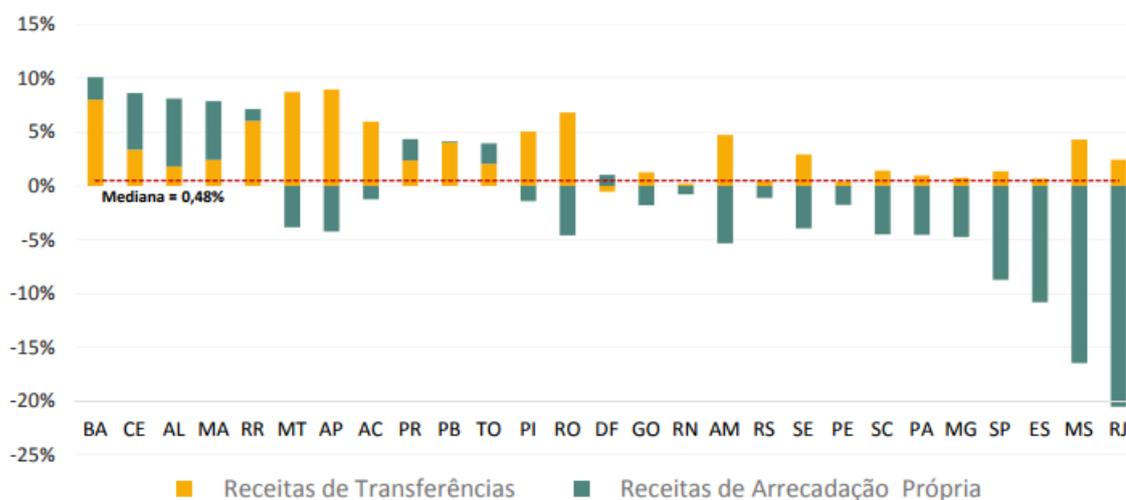
Gráfico 9. Receita Tributária e Transferência Corrente total dos estados brasileiros entre 2008 a 2016 (em milhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional valores corrigidos pelo IPCA.

No biênio 2015-2016 percebe-se a diminuição da arrecadação tributária de 17 unidades federativas. Conforme o gráfico 10 aponta, estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Espírito Santo tiveram queda na arrecadação superior a 10%. Observa-se também que todos os quatro estados que concentram o maior estoque de dívida (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) tiveram resultados negativos.

Gráfico 10. Evolução da receita tributária e transferências por estado brasileiro entre 2015-2016



Fonte: Boletim de Finanças do Entes Subnacionais (2017, p. 19)

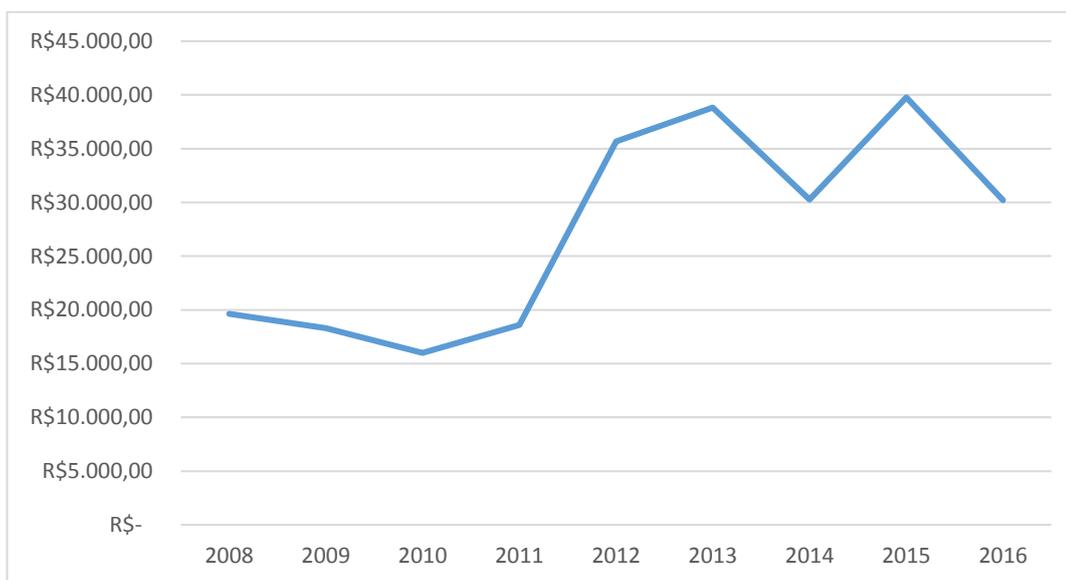
O resultado da desaceleração econômica e da queda de receitas afetou os investimentos e a oferta de serviços públicos estaduais, a partir do biênio 2015-2016. O estado do Rio de Janeiro teve sua estrutura da saúde comprometida por falta de investimentos e de recursos destinados ao custeio, recorrendo a ajudas da esfera federal. Em 2017, a crise financeira instaurada alcançou a gestão educacional, atingindo, inclusive a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Ademais, os atrasos salariais tornaram-se constantes para os servidores estaduais, gerando uma crise interna sem precedentes no estado fluminense. Já São Paulo reduziu parte de seus investimentos no período, contingenciando 1,2 bilhão de seus recursos destinados a investimentos na construção e ampliação de rodovias estaduais não privatizadas, habitação, turismo, desenvolvimento econômico e administração penitenciária (SÃO PAULO, 2017).

Em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte, foram feitos ajustes sistêmicos para garantir o pagamento do décimo terceiro salário aos servidores estaduais,

reduzindo investimentos e pagamentos de fornecedores. Ademais, não foram concedidos reajustes para os servidores, gerando perdas reais dos salários. Nessa toada, o Espírito Santo decretou calamidade financeira, levando ao colapso dos serviços públicos essenciais e à paralisação da Polícia Militar.

A falta de recursos disponíveis a todos os estados da federação levou ao atraso do pagamento de fornecedores, produzindo um efeito cascata nas economias regionais. Esse atraso nos pagamentos cria um ciclo nocivo à economia com a paralisação de obras, a diminuição de consumo pelos empresários e o desemprego. O gráfico 11 apresenta o total dos restos a pagar processados dos estados brasileiros no período de 2008 a 2016. Apesar dos restos a pagar não serem indicadores de endividamento, eles representam despesas empenhadas que estão aptas ao pagamento. Como mostra o gráfico 11, houve um aumento de 59% entre 2008 e 2016 dos restos a pagar processados dos estados, ou seja, as despesas acumuladas tiveram seu pagamento postergado para o ano subsequente.

Gráfico 11. Evolução dos Restos a Pagar processados de 2008 a 2016



Fonte: Secretaria de Tesouro Nacional valores corrigidos pelo IPCA.

A crise dos Estados brasileiros levou a um estrangulamento fiscal-financeiro. Ela fora prenunciada pelas constantes e crescentes disparidades entre a capacidade de arrecadação e seu caráter pró-cíclico, amplamente dependente da atividade econômica que não respondeu bem nos últimos dois anos. O aumento da crise dos estados tornou-se um problema de escala nacional, recaindo sobre a dívida interna brasileira, que atingiu patamares não vistos há anos.

Ela foi financiada por meio de taxas de juros bastante elevadas, contrariando a experiência federal anterior de tentar reduzi-la rapidamente.

Ademais, em 2016 houve a deterioração do resultado primário agregado dos estados. Em 2015, apresentava-se um superávit de R\$ 886 milhões passando para um déficit de R\$ 2,02 bilhões, ou seja, uma variação negativa de 327,5%. Segundo o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, de 2017, essa variação decorreu do aumento de despesas com custeio. Cabe salientar que esse resultado deveria ser pior, mas o efeito foi atenuado com os recursos disponíveis pela repatriação de ativos de 2016.

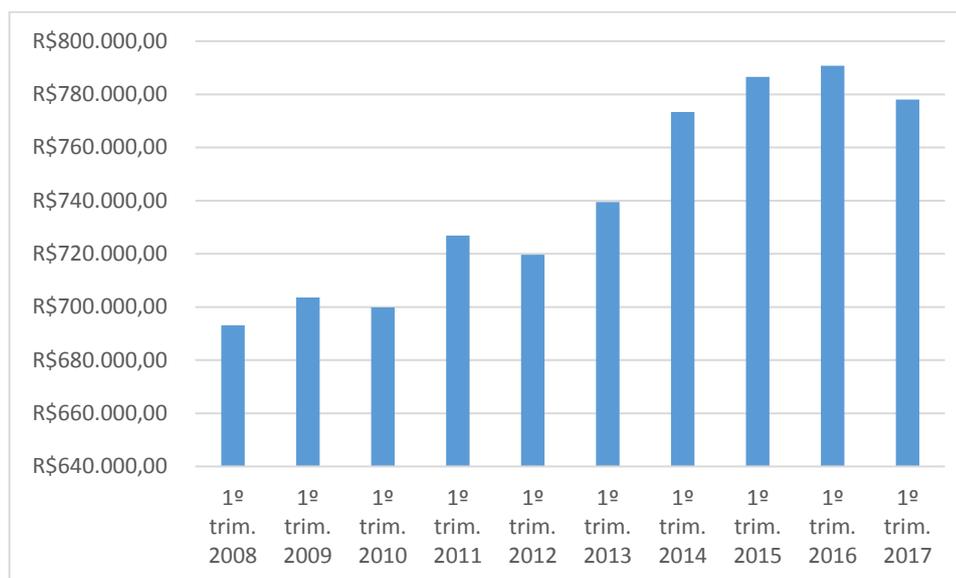
Frente aos estrangulamentos financeiros e fiscais existentes, os estados passaram a buscar alternativas para a superação desses problemas. A medida mais extrema foi tomada pelo estado de Santa Catarina, entrando com o Mandado de Segurança n.º 34.023/SC, pleiteando a cobrança de juros simples sobre a dívida dos estados, refinanciada em 1997. Dessa maneira, no dia 28 de abril de 2016 iniciou-se o julgamento da dívida dos estados pelo Supremo Tribunal Federal, momento que deve ser considerado um marco no sistema federativo brasileiro, pois ao levar essa discussão para o judiciário, aponta-se a falência dos instrumentos tradicionais de negociação entre as diversas esferas.

Como resposta a essa crise, foi editada a Lei Complementar n.º 156 de 2016 que permite o alongamento dos prazos dos estados por mais 240 meses. Além de refinanciar as dívidas que envolviam recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A nova legislação deixou claro o papel de alívio a curto prazo para as esferas subnacionais, concedendo um “respiro” aos estados diante do conturbado momento econômico, mas não atacou em nenhum momento os alicerces estruturais dos problemas fiscais existentes.

Os efeitos desse respiro para os estados brasileiros no curto prazo permitiu uma economia no serviço da dívida de aproximadamente R\$ 18,89 bilhões. Para os estados essa pareceu uma grande conquista, pois aliviou parcela de seus orçamentos em um momento de crise econômica aguda.

No entanto, as medidas tomadas pela promulgação da LC n.º 156/2016 não modificavam o panorama da condução da dívida dos estados. Conforme o gráfico 12 mostra, a dívida dos estados brasileiros cresceu no período entre 2008 e 2017. Cabe salientar que essa comparação é feita com base nos valores reais, ou seja, ao longo dos anos houve o aumento do valor da dívida em 12%, crescimento este que não foi acompanhado pelas receitas.

Gráfico 12. Evolução do estoque da dívida dos estados entre 2008 e 2017 em milhões de R\$.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional valores corrigidos pelo IPCA

Ao desagregar as informações constantes no gráfico 12, observa-se que mais de 60% das dívidas dos estados brasileiros estão concentradas em quatro unidades federativas: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

No entanto, as medidas adotadas através da LC n.º 156/2017 não surtiram efeitos satisfatórios. Conforme mostra o quadro 6, RJ, RS e MG apresentaram no biênio 2015-2016 Dívida Consolidada Líquida Superior a 200%, extrapolando os limites estabelecidos pela LRF como sustentáveis para as unidades federativas

A queda das receitas, o aumento do endividamento e os desdobramentos que os atrasos de pagamento causam nas esferas locais colocam os estados brasileiros em busca de alternativas para sanar os problemas existentes. No momento em que o estado de Santa Catarina entra com um mandado de segurança contra a União, aponta-se um sério problema tanto nas relações federativas quanto nas finanças estaduais. Os sucessivos contingenciamentos orçamentários somados aos atrasos de serviços e obras públicas pelo território nacional são indicadores desses problemas.

Quadro 6. Relação entre Dívida Corrente Líquida e Receita Corrente Líquida (1.º Quadrimestre de 2014 a 1.º quadrimestre de 2017)

UF	1º quadr. 2014	2º quadr. 2014	3º quadr. 2014	1º quadr. 2015	2º quadr. 2015	3º quadr. 2015	1º quadr. 2016	2º quadr. 2016	3º quadr. 2016	1º quadr. 2017
RJ	155,53	154,00	178,19	177,65	186,06	197,77	191,59	201,94	-	227,95
RS	208,27	204,66	209,33	213,14	216,62	227,23	217,58	210,83	212,95	211,55
MG	170,57	166,70	178,97	182,43	195,25	198,66	187,78	184,63	203,09	178,30
SP	136,84	130,12	147,81	147,25	153,58	167,84	163,22	170,43	175,47	174,15
AL	141,75	142,14	153,89	153,38	154,27	169,69	164,56	117,72	102,95	94,89
GO	91,20	91,20	89,76	91,50	89,86	98,61	76,15	100,54	93,77	91,14
MS	93,99	89,72	98,20	94,20	96,94	89,18	82,76	74,91	78,17	84,06
AC	54,72	53,40	73,91	68,50	75,40	96,81	86,46	78,86	72,67	60,52
SE	48,35	49,45	57,07	54,16	55,05	68,90	64,65	65,13	60,43	55,32
BA	32,10	37,32	39,94	39,97	50,08	59,44	54,35	52,81	55,78	50,82
PE	45,27	48,76	57,72	54,04	59,34	62,17	57,64	54,77	57,95	49,85
RO	65,80	63,91	62,13	58,79	55,23	60,73	58,05	52,56	50,06	41,39
SC	39,22	39,12	45,14	39,73	46,28	53,04	41,50	44,79	50,21	39,68
CE	23,31	30,87	42,65	39,50	50,33	62,83	49,77	46,67	43,61	36,78
MT	27,35	34,76	42,41	42,47	43,92	45,04	39,39	35,44	40,50	35,57
AM	16,25	30,09	30,76	26,45	31,20	4,59	46,06	45,04	40,54	33,83
MA	28,85	32,00	46,26	43,71	46,41	60,04	47,18	39,10	42,49	33,16
TO	18,86	25,05	32,67	30,74	35,84	40,03	35,11	31,76	33,23	30,43
PI	55,65	54,98	60,89	58,83	45,34	57,01	45,91	43,74	45,17	29,38
PR	54,70	50,77	58,11	55,14	49,85	48,52	40,14	34,14	38,82	28,47
RR	20,81	11,75	18,44	11,99	7,46	11,77	16,62	33,49	34,82	25,86
PB	27,16	29,70	36,98	32,80	41,24	41,35	35,07	32,99	30,25	24,46
DF	13,81	11,51	20,67	16,92	19,39	25,23	24,69	24,81	29,89	23,55
ES	21,41	23,07	26,97	25,12	27,98	31,37	26,03	25,23	26,41	21,18
AP	17,14	33,72	41,21	29,72	33,55	27,45	31,09	19,67	14,36	10,11
RN	7,58	7,29	-	3,90	7,15	9,04	7,54	4,80	3,12	6,02
PA	2,81	6,49	9,96	9,62	11,14	12,04	9,14	7,70	9,29	5,60

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

5.3 Os termos da nova renegociação.

O estrangulamento fiscal dos estados levou a uma mobilização para encarar os desafios existentes. De um lado, encontram-se as unidades federativas combalidas financeiramente e com sua estrutura comprometida em decorrência de suas dívidas e falta de recursos. Do outro, a União que, assim como em 1997, encontrava-se temerosa com os possíveis riscos do endividamento subnacional sobre as variáveis macroeconômicas. Dessa maneira, foi promulgada a Lei Complementar n.º 159/2017 que instituiu o “Regime de Recuperação Fiscal”,

visando a recuperar a solvência dos estados brasileiros frente aos graves descompassos financeiros. A medida passou a ser tratada como a nova renegociação das dívidas estaduais, sendo um processo de alívio financeiro que resolveria os problemas tanto da União quanto dos estados.

Apesar dessa legislação ter sido aprovada em 2017, na gestão do presidente Michel Temer, o debate sobre uma nova renegociação das dívidas dos entes subnacionais esteve presente desde 2014, indicando que a ideia de se estabelecer uma política de austeridade com os entes subnacionais é mais antiga do que o agravamento da crise econômica ou do cenário político conturbado do triênio 2015-2017, sendo a derrocada econômica um acelerador desse processo.

Na mensagem anexa ao Projeto de Lei encaminhado pelo ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, fica explícito que para a União, os estados têm problemas financeiros estruturais e apenas a ajuda do governo federal, somado ao esforço de controle das despesas públicas estaduais, permitirá o reequilíbrio das contas internas (MEIRELLES, 2017, p. 2).

Dessa forma, tanto a União quanto os Estados apresentam especificações a serem cumpridas para o êxito deste programa. Pela lógica federativa, ambos devem empenhar esforços para acomodar e solucionar os problemas existentes, sendo que cada um apresenta uma contrapartida.

Para os estados, diferentemente da renegociação de 1997, o RRF não estaria aberto para todas as unidades federativas, mas somente para os entes subnacionais considerados em condições financeiras graves. Para isso, a LC n.º 159/2017, em seu Art. 3.º considera os estados que apresentarem cumulativamente três características: (i) receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao pedido de adesão ao RRF; (ii) comprometimento com despesas com pessoal e serviço da dívida superior a 70% da RCL do exercício; (iii) acúmulo de um volume total de obrigações contraídas superior a disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

A adoção de critérios cumulativos permite criar um panorama geral sobre a situação financeira dos estados que pleiteiam a renegociação. A Secretaria do Tesouro Nacional (2017, p. 50) justifica a escolha desses indicadores pelos seguintes motivos:

Isoladamente, atender ao primeiro deles indica que suas dívidas são maiores que o fluxo de receitas no período de um ano. Por outro lado, se o Estado atende ao segundo critério de adesão ao Regime, é porque ele possui um elevado nível de comprometimento das suas receitas correntes com despesas obrigatórias, o que indica que, no curto prazo, há pouco espaço para cortes significativos de despesas. Por último, o critério que avalia a disponibilidade de caixa serve para diagnosticar problemas de liquidez, pois mostra se o Ente

tem mais obrigações a pagar acumuladas do que suas disponibilidades de caixa o permitiriam fazer.

Além disso, cabe aos estados elaborar um conjunto de leis visando ao ajuste financeiro, sendo a orientação para a criação desse arcabouço legislativo preliminarmente estabelecido pela LC n.º 159/2017. As medidas que devem ser aprovadas para que o estado possa ingressar no RRF estão estabelecidas no Art. 2.º:

I – a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, na forma do inciso II do § 1º do art. 4º, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;

II – a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015;

III – a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano), ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

IV – a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;

V – a instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal;

VI – a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar nº 151, de 5 agosto de 2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva, de modo a assegurar o exato cumprimento do disposto na referida Lei Complementar;

VII – a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

Além da elaboração de legislações prevendo restrições financeiras e promovendo a austeridade fiscal, caberia aos estados apresentar um plano de metas a serem cumpridas, com detalhamento das medidas de ajuste. Nesse material devem ser apresentados as projeções econômicas e fiscais, as ações que serão realizadas, as alterações de alíquotas dos tributos, as

empresas que serão privatizadas e os planos para o tratamento da Dívida Ativa estadual, além de outras mudanças na legislação que contribuiriam para o ajuste financeiro.

Por fim, a adesão ao RRF traria algumas restrições aos estados visando a evitar o aumento de despesas e a promover o controle fiscal. Esse conjunto de regras vedam majoritariamente despesas relacionadas a pessoal e previdenciárias, mas também impedem o crescimento de despesas de outra natureza e as transferências para municípios e entidades. O Art. 8.º relaciona quais os condicionantes para a adesão, sendo essas medidas impostas a todos os poderes estaduais. Aqui segue uma síntese das medidas:

- (i) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado;
- (ii) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- (iii) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- (iv) admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;
- (v) realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;
- (vi) criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;
- (vii) criação de despesa obrigatória de caráter continuado;
- (viii) a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro que vier a substituí-lo, ou da variação anual da receita corrente líquida;
- (ix) concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita,
- (x) empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;
- (xi) celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil.

- (xii) contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

A adoção das medidas anteriormente citadas permitiria o estado interessado ingressar no Regime de Recuperação Fiscal. Em contrapartida à adoção dessas regras, a União garantiria ao estado alguns instrumentos de Recuperação Fiscal que seriam responsáveis pelo alívio fiscal dos estados.

A primeira dessas contrapartidas da União seria a redução integral das prestações referentes aos contratos das dívidas administradas pelo Tesouro Nacional por até 36 meses, podendo ser prorrogados por mais 36 meses, em tese, permitindo um período para recomposição das finanças internas sem se comprometer com os compromissos a serem honrados com a União.

Ademais, durante o período do RRF, a União permitiria a suspensão dos requisitos para contratação de operações de créditos e para a suspensão de comprovações para o recebimento de transferências voluntárias. Medidas dessa natureza facilitariam a captação de recursos junto a União e demais entidades para as unidades federativas que aderissem ao programa, pois estariam isentas de comprovar sua regularidade fiscal.

Por fim, a RRF prevê a contratação de operações de crédito para a promoção de ações que visem à modernização fazendária estadual. Dessa maneira, a contrapartida estimularia a melhora por meio da tecnologia de processos tributários, gestão de pessoas, controle de folha de pagamento de servidores ativos e inativos, visando à modernização da administração pública direta e indireta estadual.

Em síntese, esse é o conjunto de medidas que devem ser pela União e pelos estados para o funcionamento do Regime de Recuperação Fiscal dos estados brasileiros.

5.4 Efeitos do Regime de Recuperação Fiscal

Ao analisar os termos do Regime de Recuperação Fiscal e o discurso construído para sua promoção, nota-se a ideia de que haverá um reequilíbrio completo das contas públicas no nível subnacional ao fim da vigência do regime. Na mensagem encaminhada pelo ministro da Fazenda e nos despachos apreciados pela Câmara dos Deputados estão presentes elementos que destacam a irresponsabilidade financeira dos estados nos últimos anos, que podem implicar perda de recursos da União caso os ajustes não ocorram.

Para as unidades federativas como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, a deterioração financeira é tamanha que a RRF é o único caminho para superar a crise econômica vigente. Nesse sentido, não há margens para a adoção de outras medidas e, principalmente, para a tentativa de se reestruturar internamente.

Dessa forma, a União elaborou o Regime de Recuperação, que surge como salvação de uma estrutura que se encontra comprometida. Para os estados que estão nessa situação, essa é a única solução posta para a resolução dos problemas financeiros. No entanto, não tratam de questões que mostram essa medida seja uma boa solução, tais como contração de novas dívidas, perda de autonomia sobre o orçamento, defasagem dos servidores estaduais e perda da capacidade da distribuição e alocação de recursos.

5.4.1 Os instrumentos da União

Os documentos oficiais que fazem referência à LC n.º 159/2017 tratam a medida como um avanço no controle das contas públicas, mas que gera grande ônus à União e um ganho substancial para a esfera estadual. O elemento nuclear desses argumentos é que a esfera federal perderá parte dos haveres que tem a receber junto aos estados. No entanto, o debate não aponta qual o papel da União dentro desse novo processo de renegociação.

As primeiras considerações que devem ser feitas são referentes aos instrumentos que a União concederá às unidades da federação para se reestruturarem. No caso de adesão ao RRF, os estados poderão suspender o pagamento de suas dívidas durante 36 meses, podendo estender esse período por mais 36 meses, o que permitirá a destinação desses recursos para outras despesas de caráter emergencial. A dívida não paga continuará sujeita às condições de juros e correção monetária ao longo do período, ou seja, cria-se um cenário no qual a resolução dos problemas é lançada para a frente, mantendo a dívida ao longo dos anos.

Dessa maneira, não existem ganhos de receita, mas um respiro fiscal por alguns anos. O respiro fiscal é um período de tempo em que a dívida não será paga, porém ao final da vigência do RRF o pagamento terá de ser honrado. A União não abre mão dos haveres financeiros e os recuperará no momento em que o período de carência se esgotar.

Além disso, as contrapartidas da União são tratadas como algo inovador, mas ao realizar a comparação com medidas adotadas anteriormente, a compensação não é tão interessante. Os mesmos instrumentos foram utilizados na renegociação da dívida em 1997, sendo concedido créditos para a modernização da administração pública estadual. Nesse sentido, em 1997, foi lançado o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros

(Pnafe) voltado exclusivamente à modernização dos estados no quesito de gestão tributária, transparência pública, melhoria no processo de licitação e gestão de pessoas.

O Pnafe foi realizado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e teve aproximadamente 1 bilhão de dólares investidos nos estados brasileiros, com participação de recursos oriundos da União e dos estados. Dessa maneira, a LC n.º 159/2017 apenas reedita um dos instrumentos utilizados na modernização do setor público brasileiro da década de 1990, mas com um agravamento, pois nos termos propostos pela RRF os estados que aderirem ao programa terão direito de captar créditos para esse fim, ou seja, estarão contraindo uma nova dívida.

Não fica claro com quais órgãos poderão ser contraídas dívidas, podendo ser vinculadas às instituições financeiras privadas nacionais e internacionais que futuramente possam causar prejuízos às finanças públicas estaduais. Além disso, não constam nos anexos do Plano de Metas do Estado do Rio de Janeiro e nos artigos da lei, um plano de auxílio e modernização com recursos de instituições públicas ou de instituições promotoras do desenvolvimento local como BID e BNDES.

Ademais, a legislação prevê a criação de um Conselho de Supervisão do RRF, tornando a União monitora de todas as ações fiscais e financeiras dos estados aderentes. Cabe ao Conselho avaliar e acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Recuperação. Também cabe ao Conselho o acesso completo a todas as informações pertinentes aos estados através de senhas dos sistemas utilizados, sem necessitar de prévia autorização de órgãos e entidades responsáveis. Esta última medida seria a subversão do conceito de autonomia dos entes federativos, dado que o Conselho teria poder de interferir nas decisões da esfera subnacional no período em que o RRF vigorasse.

Em suma, as contrapartidas da União para os estados que aderirem ao Regime limitam-se a deixar de receber parcela da dívida pública por um período de no máximo 6 anos, sendo que esta parcela de recursos será paga posteriormente, e estimular a contração de maiores dívidas a fim de modernizar a administração pública estadual, ou seja, não existem contrapartidas realmente inovadoras ou que tragam respiro aos estados de maneira definitiva.

5.4.2 A contrapartida dos estados e a desconstrução dos entes federativos.

Diferentemente das contrapartidas oferecidas pela União, as concessões realizadas pelos estados que desejam aderir ao RRF são mais rígidas e demonstram a acentuação do processo de desconstrução dos estados como ente federativos. Isso decorre da adoção de medidas de

caráter estrutural, com desdobramentos para além das finanças públicas estaduais. Em síntese, os estados que aderirem ao regime deverão tomar medidas que se apoiam em alguns eixos: (i) gestão de despesas com pessoal; (ii) venda de ativos; (iii) alteração de dinâmica de repasses e crédito interno a municípios e entidades; (iv) interferências da União sobre os orçamentos locais.

A primeira dessas medidas aborda a questão de gastos com pessoal, elemento que estaria completamente desordenado tanto no tratamento de pessoal ativo quanto de inativos. Nos moldes da LC n.º 159/2017, os estados estariam proibidos de conceder aumento a servidores superiores à correção monetária pelo IPCA, além de contratar novos servidores, de criar ou de aumentar auxílios de agentes políticos.

O objetivo dessas medidas seria conter o crescimento das despesas com pessoal, ao passo que a despesa dessa natureza é fixa e, por se tratar de servidores públicos, é praticamente inviável desfazer desse custo ao longo dos anos. Diferentemente do serviço privado, em momento de crise não é possível demitir o servidor, cabendo cautela e planejamento na hora da contratação. No entanto, ao adotar uma medida tão austera para o trato dos servidores públicos, desconsidera-se o peso deles na economia local.

No caso do Rio de Janeiro, estado que aderiu ao RRF em setembro de 2017, aproximadamente 210 mil servidores ficarão sem reajuste ao longo dos próximos seis anos. Em um momento de crise econômica, a contenção está contemplada por uma lógica, no entanto, quando o ciclo econômico se tornar ascendente esse grupo de servidores não será contemplado. Além disso, há o envelhecimento natural e a aposentadoria de servidores que não serão repostos, gerando déficit em determinadas carreiras e, conseqüentemente, na oferta de bens e serviços públicos.

Dessa maneira, os estados que adotarem o RRF terão sua estrutura de serviços públicos comprometidas. Como efeito, parte da mão de obra será perdida por conta do impedimento de realizar novas contratações. Ademais, o não crescimento dos salários torna a carreira pouco atrativa a possíveis novos ingressantes.

O segundo conjunto de medidas para a adoção do RRF diz respeito à criação de leis autorizativas para a privatização de empresas dos setores financeiro, energético, saneamento e outros. Dessa maneira, para participar do regime seria necessário privatizar parcela dos ativos estaduais. Novamente, a LC n.º 159/2017 parece reeditar os termos da renegociação realizada na década de 1990, com um mecanismo similar ao das amortizações extraordinárias, que serviam como “entrada” para adesão à renegociação das dívidas.

Além de gerar receitas com caráter emergencial, a amortização extraordinária na década de 1990 tinha o propósito de eliminar um dos componentes estruturais do endividamento dos estados: as instituições financeiras. Elas eram elementos nucleares do endividamento e encontravam-se em condições de completa deterioração financeira, com títulos públicos defasados e gestão pouco profissionalizada, o que comprometia a estabilidade macroeconômica e as contas dos entes subnacionais. Além disso, o êxito do Plano Real implicou perdas das receitas inflacionárias, condenando definitivamente essas estruturas. Soma-se a isto o controle rígido a que a LRF condicionou as instituições financeiras a partir de 2000, não havendo margem para ingerência dessas instituições.

No entanto, sujeitar esses estados a um novo processo de privatizações serve apenas para que se desfçam de seus ativos como forma de levantar recursos de maneira rápida e honrem com suas dívidas junto à União. Atualmente, a maior parte das estatais pertencentes aos estados são voltadas ao setor de infraestrutura, como saneamento, energia e transportes. Diferentemente do processo de privatização após o Plano Real, a existência de empresas nesses segmentos não agrava a crise financeira, muito menos as finanças públicas estaduais. O atual agravamento da gestão dessas empresas está vinculado ao atual cenário recessivo e não à má gestão.

Possivelmente, um projeto de modernização dessas empresas bastaria para consertar possíveis problemas. A médio e a longo prazo, a venda de ativos de setores estratégicos pode gerar assimetrias. Utilizando o caso do Rio de Janeiro, dentro do projeto de privatizações encontra-se a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), empresa responsável por toda a gestão hídrica do estado. Ao entregar esse ativo completamente a iniciativa privada, o estado do Rio de Janeiro está abrindo mão da gestão de seus recursos naturais, sujeitando-o aos interesses privados.

No caso de mais estados aderirem a RRF esse movimento será emulado em diversas unidades federativas, gerando problemas futuros e, inclusive, conflitos de interesse na gestão de diversos recursos, sejam estes naturais ou voltados à oferta de infraestrutura básica.

Além disso, segundo relatório da STN (2017), um dos principais responsáveis pelos descompassos financeiros são as despesas com pessoal ativo e inativo. A venda dos ativos públicos seria uma forma de conseguir recursos de maneira rápida para o pagamento dessas despesas. No entanto, a Constituição em seu artigo n.º 167 impede a venda de ativos públicos para a obtenção de crédito destinado ao pagamento de salários e pensões atrasadas. Dessa maneira, a adoção dessa medida é inconstitucional demonstrando que não poderá destinar recursos dessas vendas para sanar um dos principais problemas das contas públicas estaduais.

Outra imposição da RRF é o controle dos convênios com municípios e entidades. De todas as medidas adotadas, essa é a mais imprudente, pois seu desdobramento está além do âmbito das finanças públicas estaduais e, definitivamente, altera por seis anos a dinâmica de municípios dependentes desses repasses para investimentos e inversões.

Essa medida prevê que os estados que aderirem ao regime não poderão formalizar convênios com municípios e entidades no período de vigência do contrato. Para as finanças públicas estaduais isso é aceitável, pois permitirá um excedente das receitas. No entanto, ao utilizar esse mecanismo os municípios perderão parte de suas receitas e, principalmente, recursos que costumam ser direcionados para investimentos e inversões. Acontece que parte da arrecadação dos municípios está comprometida com despesas fixas, sendo que os recursos oriundos dos convênios são destinados majoritariamente a obras e a infraestrutura.

As transferências de receitas através de convênios cumprem o papel de distribuir recursos do estado para os municípios. No entanto, a competência alocativa dessas receitas é exclusiva dos estados. Nesse sentido, ao formalizar esses convênios os estados estão realizando a alocação de recursos em áreas que julgam pertinentes.

No momento em que a União impõe esse tipo de restrição ao estado aderente ao regime, ela compromete diretamente a estrutura financeira dos municípios. Além disso, para municípios de pequeno e de médio portes, esses recursos são determinantes para a promoção de dinamismo local, servindo para aquecer a economia e, indiretamente, gerar emprego e renda.

Como mostra o quadro 7, se a LC n.º159/2017 já estivesse em voga desde 2016 e fosse aplicada aos estados mais endividados, as perdas totais seriam de aproximadamente R\$ 2,9 bilhões. Dessa maneira, os efeitos do Regime de Recuperação Fiscal não estariam restritos à esfera estadual, resultando em desdobramentos na esfera municipal, comprometendo investimentos em infraestrutura e na oferta de serviços públicos.

Quadro 7. Estimativa de Perdas dos Convênios pelos Municípios em razão da adoção do RRF

	Transf. Corrente	Transf. de Capital	Total Estado
Minas Gerais	236.810.426,51	282.567.098,31	519.377.524,82
Rio Grande do Sul	139.156.651,02	53.251.617,13	192.408.268,15
Rio de Janeiro	19.019.456,00	36.913.553,04	55.933.009,04
São Paulo	918.620.103,25	1.127.243.641,71	2.045.863.744,96
Total	1.313.606.636,78	1.499.975.910,19	2.813.582.546,97

Fonte: elaboração a partir de dados da STN.

Por fim, caberia aos estados instituir um teto de suas despesas obrigatórias que reajustadas de acordo com o IPCA ou o crescimento da Receita Corrente Líquida do ano, similar ao adotado pela União através da PEC n.º 55. No entanto, no caso da RRF esse teto é limitado às despesas de natureza obrigatória, ou seja, despesas com pessoal, custeio, manutenção da máquina pública e similares.

Dessa forma, a adoção de um teto para os gastos deterioraria os insumos disponíveis para setores econômicos e sociais estratégicos, implicando perdas para a saúde, a educação e a assistência social, tornando inviável o cumprimento de determinadas metas. Assim, até mesmo o funcionamento do setor público estadual passa a ficar comprometido, perdendo força.

A União também deteria influência sobre as receitas estaduais. Para isso, os estados que aderissem a RRF teriam de suspender qualquer benefício tributário, visando a recompor suas receitas. Nesse ponto surge um novo descompasso federativo, pois parte das empresas estabelecidas nos estados foram atraídas por conta dessas benesses. Nesse sentido, os estados que aderirem à RRF estarão em desvantagem, frente às unidades federativas que não realizarem a adesão.

Uma reforma que implica em alterações na condução do orçamento e coloca unidades federativas em condições diferenciadas desconsidera a existência de assimetrias entre os estados brasileiros, acirrando conflitos federativos. Dessa forma, os estados que aderissem ao RRF estariam em desvantagem financeira dos outros entes federativos, submetidos a todos os anseios da União.

5.5 Considerações finais

As finanças públicas estaduais sofreram uma severa deterioração entre os anos de 2014 a 2017, gerando atrasos no pagamento de servidores, aumento do endividamento público e

entraves nas relações federativas. As perspectivas de melhorias econômicas parecem distantes, não havendo possibilidade de ganhos a curto e a médio prazo para as unidades federativas, gerando o caos financeiro para os estados, principalmente os mais endividados: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Eles se encontram em situação financeira grave, com os seus serviços públicos comprometidos, obras atrasadas, pagamentos a fornecedores postergados. Dessa forma, não estão em condição de barganhas com os demais entes federativos, sendo que qualquer arranjo que forneça alívio e permita reequilibrar as contas públicas momentaneamente será aceito, assim como na década de 1990.

Como alternativa a esses entraves, a União lançou o Regime de Recuperação Fiscal, visando a garantir a solvência dos estados brasileiros nos próximos anos. Como apresentado neste capítulo, as medidas impostas aos estados que aderirem ao regime são severas, por meio de congelamento de gastos públicos, controle da União sobre as receitas, privatização de ativos públicos estaduais.

Esse arranjo parte do pressuposto de completa má gestão das contas públicas estaduais nos últimos e desconsidera os ajustes realizados em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos termos estabelecidos pela renegociação de 1997. Além disso, a queda de arrecadação tributária afetou as receitas das unidades federativas, seja pelo impacto nos recursos próprios ou nas transferências, porém isso parece não ter sido contemplado no debate.

Em razão da deterioração financeira e fiscal, a única alternativa posta aos estados é ceder aos termos estabelecidos pela RRF, proposta esta que repercute como um conjunto de instrumentos inovadores e capazes de resolver a situação atual de insolvência dos estados. No entanto, ao contrapor as condições impostas pela Lei Complementar n.º 159/2017 com a reforma promovida pela Lei n.º 9.496/1997, nota-se que boa parte das medidas a serem adotadas são apenas uma reedição da renegociação das dívidas de 1997. Nesse sentido, parte dos instrumentos que não lograram êxito continuam presentes.

Cabe salientar que práticas como a venda de ativos para pagamento de servidores ativos e inativos somadas à obrigatoriedade da implantação de um valor máximo para as despesas, além de inconstitucionais, geram ganhos momentâneos.

Os ativos públicos que se encontram disponíveis para a privatização são, em sua maioria, pertencentes a setores voltados à infraestrutura. Embora os estados percam instrumentos para a promoção do desenvolvimento e transfiram essas responsabilidades à iniciativa privada, o problema que realmente merece destaque é que não há motivos além dos financeiros para a privatização dessas empresas. Diferentemente, em 1997 o foco principal das

privatizações eram as instituições financeiras estaduais, por conta de seu alto endividamento e do grande volume de títulos públicos.

Além disso, se seguirem os termos da RRF, os estados terão sua capacidade de direcionar políticas públicas aos municípios através de transferências e convênios. Afinal, a formalização de novos convênios é vedada no período de vigência do regime, ou seja, o estado deixa de realizar parte da distribuição e da alocação de recursos para a promoção de políticas públicas em áreas que julgar pertinente.

Em síntese, o Regime de Reestruturação Fiscal retira a autonomia das unidades federativas para fixação de despesas e para a condução das suas receitas, além de impedir a redistribuição e a alocação dos recursos públicos dos estados da forma que lhes convier. Sob a perspectiva do federalismo fiscal, ao atenderem os anseios da União, os estados perdem elementos fundamentais de um ente federativo. Afinal, suas funções distributiva, alocativa e estabilizadora são reduzidas ou, simplesmente, excluídas desse arranjo.

Através da soma desses fatores, vê-se o processo de desconstrução dos estados enquanto ente federativos, cabendo as unidades federadas apenas os ajustes financeiros necessários para não comprometer a estabilidade macroeconômica brasileira. Em suma, os estados tornam-se meros apêndices federativos.

6 CONCLUSÕES

Esta dissertação teve como objetivo central analisar o processo de enfraquecimento dos estados brasileiros e o quanto eles se apequenaram dentro do contexto nacional, frente à União e aos municípios. Para isso, três frentes foram exploradas: (i) a contextualização do que é federalismo; (ii) a evolução do federalismo brasileiro; (iii) o endividamento dos estados como variável de ajuste no processo de enfraquecimento estadual; (iv) o Regime de Recuperação Fiscal e a desconstrução dos estados.

Ao contextualizar a evolução teórica nos estudos a respeito do federalismo, foi possível criar os alicerces para o desenvolvimento dos capítulos subsequentes. O primeiro passo foi entender o federalismo como relações políticas, econômicas e sociais, distanciando-se da abordagem econômica ortodoxa que, por sua vez, tem o federalismo como uma extensão da teoria do consumidor. Dessa maneira, na teoria econômica tradicional, o tema é tratado de maneira restritiva sendo a relação entre agentes que revelam suas preferências e ao Estado que através do uso de suas funções (alocativa, distributiva e estabilizadora) se esforça para atender essas demandas. Ao tratar o federalismo fiscal de maneira tão simplista, a teoria econômica aborda o tema de maneira inócua, afinal, como tratar da alocação de bens e serviços públicos coletivos se o foco está exclusivamente no indivíduo?

Assim, a teoria do federalismo fiscal tradicional (ou ortodoxa) incorporou a descentralização como ferramenta para revelar expectativas e preferências dos agentes e, supostamente, melhorar a eficiência do setor público. As teorias posteriores à década de 1980 e do fim do *welfare economics* incorporaram o discurso pró-descentralização, estimulando o fortalecimento das esferas locais, como os municípios, para melhorar a promoção de políticas públicas e a alocação de recursos. Nesse sistema, a estabilidade econômica estaria sob a responsabilidade da União e a alocação de recursos de maneira eficiente sob a responsabilidade das esferas locais.

No entanto, em meio a uma teoria que apregoa a descentralização fiscal dos entes federativos para aprimorar a função alocativa e distributiva, os entes intermediários tornam-se meros apêndices, ou seja, dentro da lógica da teoria econômica que pululou nos últimos trinta anos, não há espaço para o ente federativo regional ou intermediário.

Os estados e seus congêneres não são contemplados dentro das abordagens teóricas do federalismo fiscal e parte de seu “enfraquecimento”, enquanto ente federativo, está ligado a essa ausência de clareza sobre seu papel. Nas abordagens modernas sobre o tema, discute-se o controle das finanças através de legislações rígidas, além de maneiras de se melhorar a alocação

e distribuição de recursos, mas não se discute o papel e a existência dos entes regionais. Logo, dentro da abordagem teórica do tema não há espaço para os estados, sendo que nos momentos no qual a teoria norteia a prática, haverá um trato equivocado sobre o papel desse ente. O processo de desconstrução dos estados brasileiros correlaciona-se com o próprio vazio teórico existente para o ente federativo detentor dessas características.

Em seguida, observou-se a construção do federalismo brasileiro atual e os determinantes dos arranjos firmados pela Constituição de 1988 e suas transformações nos anos subsequentes. Embora o texto da Carta Magna de 1988 tenha se pautado na noção de um federalismo cooperativo, com um balanceamento dos poderes fiscais dos entes federativos, o que se viu ao longo dos anos foram fenômenos distintos. O primeiro deles foi o processo de centralização de receitas na União em detrimento dos estados, sendo este processo acentuado após 1994 com a promulgação do Plano Real que, para garantir a estabilização econômica, adotou um arranjo de centralização tributária. Essa mesma centralização cresceu nos anos posteriores, de modo que atualmente a União concentra aproximadamente 70% das receitas tributárias.

No entanto, no momento em que o governo central utiliza os mecanismos distributivos dessas receitas para equalizar as disparidades entre entes federativos existentes, vê-se que a maior parte dos recursos é destinada aos municípios. Além disso, os próprios estados dividem parte de sua receita arrecadada com os municípios, mas não têm seus fundos recompostos por recursos oriundos da União. Esse fenômeno se agravou ao longo da década de 2000, escancarando que as relações federativas estabelecidas entre a União e os municípios se tornaram diretas e independentes da participação dos estados.

O “movimento municipalista” fundado nos idos da década de 1980 cresceu dentro do federalismo brasileiro em detrimento do fortalecimento dos estados. Para estes últimos restou apenas a tarefa de pagar suas dívidas, renegociadas em 1997, e se desfazerem de seus patrimônios obsoletos para honrar os compromissos com a União. Logo, o movimento federativo brasileiro se fortaleceu na figura da União e do município, e relegou aos estados o papel de coadjuvante.

No entanto, para compreender como o arranjo federativo limitou os poderes estaduais, o capítulo 3 explorou o determinante desse problema: o endividamento público dos estados. As transformações no arranjo federativo não teriam sido tão rígidas se não houvesse essa variável latente. A existência dessas dívidas comprometia o plano de estabilidade econômica de 1990 e, como a estabilidade se tornou sinônimo de um novo Brasil, era impossível não combater a existência desses desequilíbrios financeiros com certa austeridade. Logo, os estados adotaram

contratos rígidos a serem seguidos, além de desfazerem de parcela do seu patrimônio, como as instituições financeiras e empresas estatais.

O problema é que os contratos foram rígidos demais, aproximando-se de uma lógica financeira. Adotaram-se altas taxas de juros para o pagamento e utilizaram o IGP-DI como fator de correção monetária, o que gerou uma disparidade no pagamento dessas taxas, além dos estados terem que comprometer parcela de suas receitas em momentos no qual não havia espaço financeiro para isso. A soma desses fatores criou uma distorção nos montantes das dívidas públicas a serem pagas e amarrou definitivamente os estados brasileiros ao interesse da União. Afinal, se as unidades federativas não honrassem os compromissos assumidos perderiam parte das transferências recebíveis. O crescimento econômico da década de 2000 impediu que esses problemas fossem escancarados, tornando-se um tema raramente comentado.

Por fim, encerra este debate na dissertação mostrando que a deterioração fiscal e financeira dos entes federativos levou a União a propor uma “nova renegociação” das dívidas dos estados, através do Regime de Reestruturação Fiscal. Naturalmente diversos estados veem isso como uma oportunidade de ganhar fôlego em tempos de crise econômica, no entanto, amparados por uma lógica pouco cooperativa. Os estados que quiserem aderir deverão suspender novos convênios, reajustes do funcionalismo público e comprometer o que resta de patrimônio público através de uma nova onda de privatizações. Logo, esse movimento contradiz a cooperação federativa, reduzindo os estados a um papel de menor importância nas relações com os demais entes.

No entanto, essa nova rodada de negociação desconsidera os esforços feitos até agora, com o pagamento de taxas altas de juros e as distorções oriundas da adoção do IGP-DI. Ademais, considera que os estados ainda se endividam, o que é falacioso, pois estes seguiram as regras impostas pela União de maneira rígida, cumprindo os contratos estabelecidos. Além disso, as instituições financeiras que ao longo da década de 1980 e 1990 foram os “aceleradores” do endividamento deixaram de existir e as poucas que restaram são acompanhadas com austeridade pelas Instituições Nacionais.

Além disso, os estados são reduzidos a apêndices da federação dado os termos do RRF. Como exposto, ao realizar todas as adequações necessárias os estados abrirão mão de sua autonomia, além da capacidade de distribuir e alocar recursos de acordo com seu interesse. Em síntese, este trabalho buscou abordar os problemas existentes no arranjo federativo atual e como os estados brasileiros deixaram o *status quo* de agentes importantes do federalismo brasileiro da década de 1970, para serem entes sem qualquer margem para ação.

A organização de um país como Federação requer esforços de ambas as partes e que geram ônus e bônus para todos entes federativos. No entanto, este esforço é capaz de acomodar discrepâncias, divergências e problemas em um mesmo território, logo, pensar o federalismo é permitir a construção de um sistema que leve os mais distintos grupos e territórios a crescerem juntos. Não deve haver exceção em um arranjo federativo, nem a busca por saídas mais fáceis nesse arranjo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401–419, 2005.

_____. Os barões da federação. **Lua Nova**. nº33 p. 165–183, 1994.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico Rui**. Unicamp, 2003.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Descentralizar e Depois Estabilizar: A Complexa Experiência Brasileira. **Revista do BNDES**, v. 1, p. 25, 1996.

_____. A estrutura tributária brasileira, in: Debate Insper, São Paulo p. 66., 2015,

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro, FGV Editora, Idesp. 2009.

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da Federação**. USP, 2012.

BARBOSA, Fernando De Holanda *et al.* Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária. **Fundação Getúlio Vargas - FGV**, p. 113, 1998. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>>.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; CARNEIRO, Ricardo. O Paradoxo da Credibilidade. **Política Econômica em Foco**, v. 2, p. 10, 2003.

BIRD, Richard M. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature. **Journal of International Commerce, Economics and Policy**, v. 2, n. 1, p. 139–161, 2011. Disponível em: <<http://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S1793993311000269>>.

BIRD, Richard M; VAILLANCOURT, François. **Perspectives on Fiscal Federalism**.

Washington: World Bank Institute, 2006.

BORDIGNON, Massimo; COLOMBO, Luca; GALMARINI, Umberto. Fiscal federalism and lobbying. **Journal of Public Economics**, v. 92, n. 12, p. 2288–2301, 2008. Disponível em: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0047272708000911>>.

BORZEL, T A. From competitive regionalism to cooperative federalism: The Europeanization of the Spanish state of the autonomies. **PUBLIUS-THE JOURNAL OF FEDERALISM**, v. 30, n. 2, p. 17–42, 2000.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. **Estabelece Critérios Para A Consolidação, A Assunção e O Refinanciamento, Pela União, da Dívida Pública Mobiliária e Outras Que Especifica, de Responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.** Brasília, 11 set. 1997.

_____. Constituição (1983). Emenda Constitucional nº 23, de 02 de dezembro de 1983. **Emenda Constitucional: Emenda Passos Porto.**

_____. Constituição (1985). Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. **Emenda Constitucional N°25**

_____. Constituição (1994). Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1994. **Emenda Constitucional de Revisão.** Brasília,

_____. Constituição (2000). Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília

_____. Constituição (1962). Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962. **Disciplina A Aplicação do Capital Estrangeiro e As Remessas de Valores Para O Exterior e Dá Outras Providências..**

_____. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. **Dispõe Sobre A Política e As Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria O Conselho Monetário Nacional e Dá Outras Providências..** Brasília,

_____. Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989. **Dispõe Sobre O Refinanciamento Pela União da Dívida Externa de Responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Inclusive Suas Entidades da Administração Indireta, e Dá Outras Providências.** Brasília,

_____. Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993. **Estabelece Diretrizes Para A Consolidação e O Reescalonamento, Pela União, de Dívidas Internas das Administrações Direta e Indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e Dá Outras Providências.** Brasília,

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. **Emenda Constitucional.** Brasília,

_____. Constituição (1996). Medida Provisória nº 1.514, de 07 de agosto de 1996. **Estabelece Mecanismos Objetivando Incentivar A Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária, Dispõe Sobre A Privatização de Instituições Financeiras, e Dá Outras Providências.**

_____. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014. **Altera A Lei Complementar no 101, de 4 de Maio de 2000, Que Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas Para A Responsabilidade na Gestão Fiscal; Dispõe Sobre Critérios de Indexação dos Contratos de Refinanciamento da Dívida Celebrados Entre A União, Estados, O Distrito Federal e Municípios; e Dá Outras Providências.** Brasília,

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional (Ed.). **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais.** Brasília, 2017. 112 p. Disponível em:<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Boletim+de+Finanças+dos+Entes+Subnacionais+28-8-2017/c92cd1c4-b930-4517-a57a-79543fa0ace6>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. **Institui O Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e Altera As Leis Complementares no 101, de 4 de Maio de 2000, e no 156, de 28 de Dezembro de 2016.** Brasília, 22 maio 2017.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp159.htm>. Acesso em: 01 ago. 2017.

_____. **Relatório Anual De Avaliação Do Ppa 2012-2015**. Brasília: , 2013.

BRASIL, Banco Central do. Finanças Públicas. Sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira. p. 228, 2008.

BRENNAN, G; BUCHANAN, J M. Towards A Tax Constitution For Leviathan. **Journal Of Public Economics**, v. 8, n. 3, p. 255–273, 1977.

BUCHANAN, James M. **Public Choice: The Origins and Development of a Research Program**. Fairfax, Virginia: , 1980.

BURGESS, Michael. **Comparative federalism: theory and practice**. New york: ROUTLEDGE, TAYLOR & FRANCIS LTD, 2006.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. Universidade de São Paulo, 2010.

CHALFUN, N. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Economia e Sociedade**, v. 14, n. 1, p. 131–158, 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V14-F1-S24/06-Chalfun.pdf>>.

CHO, C L; WRIGHT, D S. The devolution revolution in intergovernmental relations in the 1990s: Changes in cooperative and coercive state-national relations as perceived by state administrators. **JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY**, v. 14, n. 4, p. 447–468, 2004.

CHU, Angus C.; YANG, C. C. Fiscal centralization versus decentralization: Growth and welfare effects of spillovers, Leviathan taxation, and capital mobility. **Journal of Urban Economics**, v. 71, n. 2, p. 177–188, 2012. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2011.10.003>>.

CONSELHO FAZENDÁRIO, **Boletim de Arrecadação — Conselho Nacional de Política Fazendária** CONFAZ, disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/@@consulta_arrecadacao>, acesso em: 25 jun. 2016.

DEVEREUX, M P; LOCKWOOD, B; REDOANO, M. Horizontal and vertical indirect tax competition: Theory and some evidence from the USA. **JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS**, v. 91, n. 3–4, p. 451–479, 2007.

DORNELLES, Francisco. O sistema tributário da constituição de 1988. **Boletim do Senado**, v. IV, p. 1–28, 2007. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-con>>.

DYE, R. T. **American Federalism. Competiton Among Goverments**, Lexington MA e Toronto. Lexington Books, 1990

FELD, Lars P; KIRCHGAESSNER, Gebhard; SCHALTEGGER, Christoph A. Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments. **SOUTHERN ECONOMIC JOURNAL**, v. 77, n. 1, p. 27–48, 2010.

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Isenção Tributária: crise de paradigma do federalismo cooperativo**. Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio; BARROS, Octavio de. **Brasil Pós-Crise: uma agenda para a próxima década**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2009.

GIAMBIAGI, F; ALEM, A.C.D. **Finanças Públicas – teoria e prática no Brasil**. 4ª Ed - Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

GOODSPEED, T J. Tax competition and tax structure in open federal economies: Evidence from OECD countries with implications for the European Union. **EUROPEAN ECONOMIC REVIEW**, v. 46, n. 2, p. 357–374, 2002.

GRACIA, Jaime Cárdenas. México a la luz de los modelos federales. **Boletín mexicano de derecho comparado**, v. XXXII, n. 10, p. 479–510, 2004.

IBGE. **Estatísticas do Século XX**, disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/>>, acesso em: 10 set. 2017;

ISMAEL, Ricardo. **Governos Estaduais no Ambiente Federativo Inaugurado Pela Constituição Federal de 1988: Aspectos Políticos e Institucionais de Atuação Constrangida**. Rio de Janeiro: _____, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1907.pdf>.

KINCAID, John. From Cooperative to Coercive Federalism. *In*: SCIENCE, American Academy of Political and Social (Org.). **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. [s.l.]: Sage Publications, 1990, v. 509, p. 139–152. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1046444>>.

LEESON, Peter T. Government, clubs, and constitutions. **JOURNAL OF ECONOMIC BEHAVIOR & ORGANIZATION**, v. 80, n. 2, SI, p. 301–308, 2011.

LEITE, C. K. Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Ipea, 2011.

LIGHTHART, Jenny E.; VAN OUDHEUSDEN, Peter. In government we trust: The role of fiscal decentralization. **European Journal of Political Economy**, v. 37, p. 116–128, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.11.005>>.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. Campinas: Unesp, 2002. 269 p.

_____. **A política fiscal brasileira : limites e entraves ao crescimento**. Campinas: _____, 2007.

(Texto para Discussão).

_____. Finanças Públicas: Alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). **Econômica**, v. 10, n. 2, p. 187–214, 2008.

_____. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: , 2000.

_____. Aspectos da Atuação Estatal de FHC e Dilma. *In*: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Orgs.). **Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: , 2014, v. 1.

_____. Um novo caminho do federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**, v. 9, p. 95–114, 1997.

MEIRELLES, Henrique. **Mensagem endereçada a Câmara sobre o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados**. 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2124451>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

MCLURE, Charles E; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. **The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations**. Washington: , 2000. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/AssignmentRevenues.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

MORA, Mônica. **Evolução Recente da Dívida Estadual**. Brasília: , 2016.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, E Fabio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 107, p. 472–494, 2007.

MOREIRA, Tito Belchior Silva; SOARES, Fernando Antônio Ribeiro. A crise financeira internacional e as políticas anticíclicas no Brasil. **XV Prêmio Tesouro Nacional**, p. 1–69, 2010.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. Rio de

Janeiro, Campus, São Paulo, Edusp, 1980.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas De Paiva. **Descentralização e Federalismo fiscal: Um estudo de caso dos Municípios do Rio de Janeiro**. UFJR, 2007. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/tese_de_doutorado_paula_alexandre.pdf>.

NEGRINI, Ricardo Augusto. **Os consórcios públicos no direito brasileiro**. USP, 2009.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo Sem Pactuação: Governos Estaduais Na Antessala Da Federação**. Brasília: , 2014.

OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120–1149, 1999.

_____. **On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization**. Mariland: , 2006. (IFIR Working Paper Series).

_____. Economics, Economists, and Enviromental Policy. **Eastern Economic Journal**, v. 16, n. 4, p. 289–296, 1990.

_____. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. **International Tax and Public Finance**, v. 12, n. 4, p. 349–373, 2005. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s10797-005-1619-9>>.

_____. “An Economist’s Perspective on Fiscal Federalism” in: OATES, W. E. (Ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Mass. 1977

OECD/KIPF. **Fiscal Federalism 2016: making decentralisation work**. Paris: OECD Publishing, 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto De. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889 - 2009**. Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto De; BIASOTO, Geraldo Junior. **A reforma tributária : removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação**. Campinas: , 2015.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino De. **A Configuração Assimétrica do Federalismo Brasileiro**. USP, 2010.

OLIVEIRA, Rogério Ceron de. **Evolução das Finanças Municipais: o caso da cidade de São Paulo - 1995 a 2010**. Unicamp, 2012.

OLSON, Mancur. The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. **The American Economic Review**, v. 59, n. 2, p. 479–487, 1969.

PELLEGRINI, Josué A. **Como evoluiu a dívida estadual nos últimos dez anos ?** Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/04/01/como-evoluiu-a-divida-estadual-nos-ultimos-dez-anos/>>.

_____. **Dívida Estadual**. Boletim do Senado. Brasília: , 2012.

PRUD'HOMME, Remy. On the Dangers of Decentralization. **World Bank Res. Observer**, pp 201-10. 1995

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação : Centralização E Descentralização Do Poder Político No Brasil**. Brasília: , 2002.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 4, p. 5–17, 1995.

_____. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 381 p

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados**. Brasília: , 1999.

SALTO, Felipe Scudeler. **A Economia Política das Transferências Fiscais no Brasil: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009?** FGV, 2013.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. **Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes**. Brasília: , 2004.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 62.413, de 06 de janeiro de 2017. **Estabelece Normas Para A Execução Orçamentária e Financeira do Exercício de 2017 e Dá Providências Correlatas**.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, Siconfi - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Versão: 2.0 Página inicial, disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf#>>, acesso em: 10 set. 2016;

_____. Regime de Recuperação Fiscal, disponível em: <<http://tesouro.gov.br/web/stn/rrf>>, acesso em: 1 set. 2017;

_____. **Regime de Recuperação Fiscal**, disponível em: <<http://tesouro.gov.br/web/stn/rrf>>, acesso em: 1 set. 2017.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. O Federalismo Fiscal a Brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 6, n. 12, p. 1–30, 1999.

SILVA, Mauro. Teoria do federalismo fiscal : notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, v. 15, n. 1, p. 117–137, 2005.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo Da; MONTEIRO NETO, Aristides; GERARDO, José Carlos. **Dívidas Estaduais, Federalismo Fiscal E Desigualdades Regionais No Brasil: Percalços No Limiar Do Século XXI**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1889.pdf>.

SOARES, Marcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, v. 44, n. 98, p. 137–216, 1998.

SUPER, David A. Rethinking fiscal federalism. **Harvard Law Review**, v. 118, n. 8, p. 2544–2652, 2005.

TANZI, V.; SCHUKNECHT, L. Reforming government in industrial countries. **Finance and Development**, v. 33, n. 3, p. 2–5, 1996.

TANZI, Vito. The future of fiscal federalism. **European Journal of Political Economy**, v. 24, n. 3, p. 705–712, 2008.

TER-MINASSIAN, Teresa. Decentralizing Government. **Finance and Development**, v. 34, n. 3, p. 36–39, 1997.

TER-MINASSIAN, Teresa; MELLO, Luiz de. **Intergovernmental Fiscal Cooperation: International Experiences and Possible Lessons for Brazil**, 2016.

TIEBOUT, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416–424, 1959. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1826343>>.

TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, p. 31–51, 1991. Disponível em: <<http://www.federicotobar.com.ar/pdf/Portugues/O-conceito-de-Descentralizacao-usos-e-abusos.pdf>>.

TREMBLAY, Jean-François; BOADWAY, Robin. A Theory of Fiscal Imbalance. **FinanzArchiv: Public Finance Analysis**, v. 62, n. 1, p. 1–27, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acompanhamento, recomendações e ciência. Apensamento aos Autos referente às contas do governo exercício de 2013**. Brasília: , 2013.

TULLOCK, G; SELDON, A; BRADY, G. L. **Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005. 187p.

VARGAS, Neide César. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real**. Universidade de Campinas, 2006. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=vtls000387466>>.

VAZ, Flavio José Tonelli. **O ajuste fiscal efetivado no decorrer do plano real e suas repercussões na autonomia federativa**. Universidade do Legislativo Brasileiro, 2008.

VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. **Federalismo E Autonomia Fiscal Dos Governos Estaduais No Brasil: Notas Sobre O Período Recente (1990-2010)**. Brasília: , 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1908.pdf>.

VILLELA, Luiz; AFONSO, José Roberto; CALVO, Ana. Transferencias Interbubernamentais em Brasil. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 8, n. 14, p. 60–78, 2016.

WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. **Journal of Urban Economics**, v. 65, n. 3, p. 279–293, 2009.

WYPLOSZ, Charles. **The Centralization- Decentralization Issue**. Luxemburgo: , 2015.

WORLD BANK. **World development report 1997 – the state in a changing world**. New York, Oxford University Press, 1997.