

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Curso de Mestrado em Administração Pública

Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende

**O CONTROLE FISCAL DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: uma
análise de indicadores fiscais após a Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2013)**

Belo Horizonte
2015

Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende

**O CONTROLE FISCAL DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: uma
análise de indicadores fiscais após a Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte
2015

Rezende, Aline Martins Ribeiro Tavares
R467c O controle fiscal dos estados na federação brasileira: uma análise de indicadores fiscais após a Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2013) / Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende – Belo Horizonte, 2015.
172 p. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Ricardo Carneiro
Referência: f. 155-159

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Finanças públicas. 3. Federalismo fiscal. 4. Administração pública. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 336.2:34(81)

Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende

**O CONTROLE FISCAL DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: uma
análise de indicadores fiscais após a Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Prof. Dr. Ricardo Carneiro - FJP

Prof. Dr. Sílvio Ferreira Júnior - FJP

Prof. Dr. Alexandre Bossi Queiroz - UNA

Belo Horizonte, 16 de março de 2015.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por ter colocado pessoas tão especiais no meu caminho, que muito contribuíram para minha evolução pessoal e profissional.

Uma delas, sem dúvida, é o meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Carneiro, que desde a graduação até o mestrado acreditou na minha capacidade e depositou enorme confiança no meu trabalho e nas minhas ideias, me estimulando a sempre dar um passo mais adiante. Obrigada pela leitura sempre atenta dos meus textos, pelas sugestões ao longo do trabalho, pelos muitos ensinamentos e pela dedicação que teve durante a elaboração desta dissertação.

Aos Profs. Sílvio Ferreira Júnior e Alexandre Bossi Queiroz, pela participação da banca de defesa e pelas importantes críticas e sugestões.

Agradeço a todo o corpo docente da Escola de Governo e aos meus colegas do mestrado, pelos agradáveis momentos em sala de aula e pelo valioso aprendizado que me proporcionaram.

Aos meus amigos da Consultoria de Finanças e Orçamento da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e à minha gerente, Suzanne Bouchardet, por possibilitarem minha dedicação ao mestrado e me incentivarem durante todo o curso. O apoio de vocês foi fundamental!

À minha mãe e às minhas irmãs, aos meus familiares e amigos, pelo apoio e compreensão pela minha ausência durante esse período.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu marido João Victor, meu maior incentivador, sem o qual não teria concluído essa dissertação. Sua ajuda não se limitou a “apenas” criar e sistematizar todo o banco de dados que esse trabalho se apropriou, mas suas palavras diárias de carinho, suporte e incentivo foram fundamentais nessa jornada. Obrigada por estar presente em minha vida!

RESUMO

Esta dissertação realizou um estudo acerca do controle fiscal dos Estados na federação brasileira. Seu objetivo mais geral foi examinar a relação entre os Estados e a União no Brasil, mais especificamente do período que vai de 1964 até 2000, o qual foi inicialmente marcado pela intensa atuação dos governos estaduais no âmbito do setor público e, posteriormente caracterizado por um quadro de fortes restrições fiscais dos entes subnacionais, atingindo seu ponto máximo na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000. A pesquisa baseou-se na análise de diversos indicadores fiscais à luz dos parâmetros definidos na LRF, a qual adotou diversas limitações de gastos para todos os níveis federados, bem como estabeleceu, ainda, orientações procedimentais acerca da condução de determinadas despesas. Assim, investigou-se o comportamento dos Estados no período de 2002 a 2013, a partir de indicadores fiscais da receita, da despesa e do endividamento público. O exame dos dados mostrou que os Estados tiveram comportamentos diferenciados, embora no seu conjunto, todos tenham apresentado trajetórias de regularização dos indicadores da LRF. Verificou-se, ainda, que os novos contornos federativos assumidos nos anos recentes em prol da atuação mais ampliada dos Estados se direcionam para as novas possibilidades de contratação de operações de crédito, as quais têm-se valido do afrouxamento de alguns limites da LRF, e para uma relativa mudança na composição da dívida estadual. A provável mudança no perfil de atuação estadual, de despesas apoiadas exclusivamente nas receitas correntes, passando as receitas de capital a compor uma parcela importante do financiamento, volta-se, novamente, para o endividamento estadual. Esse quadro reforça as características do modelo federativo que, considerando sua natureza conflitiva, especialmente na relação entre Estados e União, sempre apontará para a renegociação do pacto federativo, institucionalizando essas negociações e realçando seu caráter permanentemente actual.

Palavras-chave: federalismo fiscal, finanças públicas estaduais, indicadores fiscais, Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

This thesis carried out a study regarding the fiscal control of the states in the Brazilian federation. Its broader objective was to examine the relationship between states and the Union in Brazil, more specifically the period from 1964 to 2000, which was initially marked by intense performance of state governments within the public sector and subsequently characterized by context of strong fiscal constraints of subnational entities, reaching its peak with the approval of the Fiscal Responsibility Law (LRF) in the year 2000. The research was based on the analysis of various fiscal indicators on parameters set by the LRF, which adopted several expenditure limits for all federative levels and also established procedural guidelines on the processing of certain costs. Thus, we investigated the states' behavior during the period 2002-2013, using fiscal indicators of revenue, expenditure and public debt. The data examination showed that States had different behaviors, although as a whole, all trajectories tended to the compliance with the LRF indicators. It was also found that the new federal contours made in recent years in favor of broader action of States are directed to the new possibilities of contracting credit operations, which have taken advantage of the loosening of some of LRF's limits, and a relative change in the composition of state debt. The probable change in the state's performance profile, from expenses being supported exclusively by current revenues, to capital revenues that make up a significant portion of the funding, it turns once more to the state's rising indebtedness. This framework reinforces the characteristics of the federative model, considering its conflicting nature, especially in the relationship between states and Union, will always point to the renegotiation of the federal pact, institutionalizing these negotiations and enhancing its permanently covenant character.

Keywords: fiscal federalism, subnational public finances, fiscal indicators, the Fiscal Responsibility Law.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Peso do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal na Receita Corrente – Estados – 2002 – 2013.....	87
Gráfico 2 - Crescimento real da Receita de Transferências e da Receita Tributária (em %) – Estados- 2002 – 2013.....	88
Gráfico 3 - Crescimento médio real das Receitas de Transferências Constitucionais e da Receita Tributária – Estados - 2003 – 2013.....	89
Gráfico 4 - Crescimento real das Receitas federais – Brasil - 2005 – 2013.....	90
Gráfico 5 - Carga tributária líquida estadual (em % do PIB) - 2002 – 2009.....	91
Gráfico 6 - Crescimento real acumulado das Receitas de Impostos e de Taxas – Estados - 2003 – 2013.....	96
Gráfico 7 – Participação média do ICMS na Receita Tributária e na Receita Corrente – Estados – 2013.....	98
Gráfico 8 – Peso do ICMS na Receita Corrente – Estados – 2013.....	99
Gráfico 9 - Variação real anual em (%) do PIB das Receitas de Transferências Obrigatórias da União aos Estados e do ICMS – Estados - 2003 – 2013.....	100
Gráfico 10 – Percentual das operações de crédito sobre a receita corrente – Estados - 2006 – 2013.....	103
Gráfico 11 – Participação das operações de crédito dos Estados no total da receita contratada – Regiões – 2006-2013.....	103
Gráfico 12 - Crescimento real acumulado da despesa de pessoal - Regiões brasileiras - 2003 – 2013.....	111
Gráfico 13 - Despesa de pessoal (crescimento real em %) - Estados - 2003 – 2013.....	112
Gráfico 14 - Despesa de pessoal e RCL (crescimento real em %) – Estados - 2008 – 2013.....	116
Gráfico 15 - Crescimento real da despesa de pessoal e da Receita Corrente Líquida – Regiões brasileiras - 2007 – 2012.....	119
Gráfico 16 – Despesa por função – Estados – 2013.....	124
Gráfico 17 - Participação média dos Investimentos na Despesa Total – Estados - 2002 – 2013.....	126
Gráfico 18 - Crescimento real médio dos Investimentos – Estados - 2002 – 2013.....	127
Gráfico 19 - Crescimento real acumulado da Despesa de Investimentos e da Receita de Operações de Crédito - Estados - 2007 – 2013.....	128
Gráfico 20 - Dívida líquida dos governos estaduais (em % do PIB) - 2002 – 2013.....	133
Gráfico 21 - Despesas com o serviço da dívida e com Investimentos (em % da despesa total) – Estados - 2002 – 2013.....	135
Gráfico 22 - Distribuição regional da Dívida Consolidada Líquida – Estados - 2006 – 2013.....	137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores selecionados das regiões brasileiras.....	28
Tabela 2 – Distribuição Federativa das Receitas.....	35
Tabela 3 – Distribuição dos recursos públicos (%) 1985-1993.....	44
Tabela 4 – Brasil: evolução de variáveis econômicas selecionadas 1990-1994.....	53
Tabela 5 – Inflação e crescimento do PIB – Brasil – 1988 a 2002.....	58
Tabela 6 – Taxa de juros ao ano – Brasil – 1994-2015.....	59
Tabela 7 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Conceito Operacional (% do PIB).....	60
Tabela 8 – Estrutura orçamentária das receitas.....	79
Tabela 9 – Estrutura orçamentária das despesas.....	81
Tabela 10 – Variação do IPCA – 2002-2013.....	83
Tabela 11 – Participação da Receita de Transferências Obrigatórias da União e da Receita Tributária na Receita Corrente - Estados - 2002-2013.....	86
Tabela 12 – Transferências da União aos Estados para compensação pela perda do ICMS na exportação (Lei Kandir) - 2002 – 2013.....	90
Tabela 13 - Crescimento real das Receitas Tributárias e do Produto Interno Bruto – Estados - 2002 - 2011.....	93
Tabela 14 - Crescimento real das Receitas Tributárias e da Receita de Impostos – Estados – 2002 – 2013.....	94
Tabela 15 - Participação da Receita de Impostos e de Taxas na Receita Tributária – Estados – 2002 – 2013.....	96
Tabela 16 - Participação (em %) do ICMS na Receita Corrente e na Receita Tributária – Estados – 2003 – 2013.....	97
Tabela 17 - Percentual da renúncia fiscal em relação à Receita Tributária – Estados - 2008 – 2013.....	101
Tabela 18 - Operações de crédito contratadas – Estados - 2006 – 2013.....	104
Tabela 19 – Limite de Operações de Crédito (em % da RCL) – Estados - 2009 – 2013.....	105
Tabela 20 - Gasto público estadual em relação ao PIB – Estados - 2002 – 2011.....	109
Tabela 21 - Crescimento real da despesa de pessoal – Estados - 2003 – 2013.....	111
Tabela 22 - Despesa de Pessoal do Poder Executivo (em % da RCL) - Estados - 2007 – 2013.....	114
Tabela 23 - Detalhamento da despesa de pessoal aplicada diretamente pelos Estados - 2002 – 2013.....	116
Tabela 24 - Despesa de pessoal computada para fins da LRF e variação real acumulada da despesa de pessoal e da RCL – Estados - 2007 – 2013.....	118
Tabela 25 - Outras Despesas Correntes (participação na Despesa Corrente e crescimento real acumulado) – Estados - 2002 – 2013.....	121
Tabela 26 - Outras Despesas Correntes – Detalhamento da despesa realizada diretamente pelo Estado - 2003 – 2013.....	123

Tabela 27 – Despesa total por função Estados – 2002- 2013.....	125
Tabela 28 - Investimentos (em % da despesa total) e crescimento real acumulado - 2002 - 2013.....	129
Tabela 29 - Dívida líquida dos governos estaduais – 2002 – 2013.....	132
Tabela 30 - Necessidade de financiamento do setor público (em % do PIB) – governos estaduais - 2002 – 2013.....	134
Tabela 31 - Dívida Consolidada Líquida (em % da RCL) – Estados - 2007 – 2013.....	136
Tabela 32 - Composição da dívida fiscal estadual - 2001 – 2013.....	138
Tabela 33 - Condições contratuais do Programa de Refinanciamento das Dívidas Estaduais (Lei nº 9.496/97) – Estados.....	139
Tabela 34 – Dívida Consolidada Líquida – indicadores selecionados – Estados – 2007-2013.....	140

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. FEDERALISMO: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA.....	4
2.1 Introdução ao federalismo: conceito, origem e características fundamentais.....	4
2.2 Federalismo Fiscal.....	11
2.3 Fundamentos teóricos do federalismo fiscal.....	16
2.3.1 Visões teóricas afirmativas da atuação do governo: a Welfare economics ou a teoria da “economia do bem-estar”.....	16
2.3.2 A visão da teoria econômica ditada pela public choice: o mercado contra o Estado.....	21
2.3.3 A teoria econômica neoinstitucionalista e a nova economia política.....	24
3. O FEDERALISMO BRASILEIRO E A HERANÇA FISCAL DE 1964 A 1988.....	28
3.1 Breve visão histórica do federalismo brasileiro.....	31
3.2 Os Estados e o federalismo fiscal no Brasil no período de 1964 a 1988.....	32
3.3 Os Estados e o federalismo fiscal no Brasil no período de 1988 a 1994.....	42
4. A CRISE FISCAL NOS ESTADOS E A ESTABILIZAÇÃO MACROECONÔMICA: NOVAS REGRAS FISCAIS E O REGIME DE FORTE DISCIPLINA FISCAL.....	52
4.1 Os anos 1990: crise fiscal e as políticas de estabilização macroeconômica.....	54
4.2 As restrições fiscais e financeiras aos Estados: condicionantes e o regime de forte disciplina fiscal.....	61
4.2.1 O Programa de Apoio à Recestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.....	63
4.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	70
5. ANÁLISE DOS INDICADORES FISCAIS DOS ESTADOS: O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS APÓS A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2002 A 2013).....	78
5.1 Indicadores fiscais da Receita.....	84
5.1.1 Receitas Correntes.....	85
5.1.2 Receitas de operações de crédito.....	102
5.1.3 Apontamentos conclusivos dos indicadores fiscais da Receita.....	107
5.2 Indicadores fiscais da Despesa.....	108
5.2.1 Despesas de Pessoal.....	110
5.2.2 Outras Despesas Correntes.....	123
5.2.3 Despesas de Investimentos.....	128
5.2.4 Apontamentos conclusivos dos indicadores fiscais da despesa.....	133
5.3 Endividamento subnacional.....	134
5.3.1 Relação Dívida/PIB.....	135
5.3.2 Relação Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida.....	138
5.3.3 Apontamentos conclusivos dos indicadores de endividamento estadual.....	149

6. CONCLUSÃO	151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155
ANEXOS	160

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do federalismo no Brasil é um tema amplamente discutido por diversos autores (ABRUCIO, 1999, 2005; AFFONSO, 1994, 2000; AFONSO, 1994; AFONSO, JUNQUEIRA, 2008; ARRETICHE, 2004, 2005, 2012; OLIVEIRA, 2007; LOPREATO, 2000, 2002; MENDES, 2004; MORA, 2002), em diversos enfoques da administração pública. No âmbito do federalismo fiscal, o qual discute, entre outros, a divisão de autoridade sobre os recursos tributários, muitos estudos utilizam-se de uma abordagem histórica para compreender as alterações por que passou o pacto federativo brasileiro.

O entendimento comum é que a trajetória do federalismo no Brasil foi historicamente marcada por desequilíbrios de poder entre a esfera central e os governos subnacionais, com clara prevalência da União frente aos demais entes. Segundo Arretche (2012), esse desequilíbrio teve implicações nas decisões dos Estados e Municípios em termos de arrecadação tributária, alocação do gasto e na execução de suas políticas públicas.

A concentração do poder decisório no âmbito do governo central refletiu negativamente, sobretudo sobre as finanças públicas estaduais, que foram fortemente impactadas por esse modelo centralizador de federalismo fiscal adotado no Brasil. Dada a complexidade das relações intergovernamentais, especialmente no que tange à descentralização adequada de receitas e de encargos entre os níveis federados, a análise do período histórico permite observar que os Estados passaram por um processo de endividamento e de deterioração das contas públicas estaduais, notadamente no período pós 1964.

Nesse contexto de forte presença do setor público na economia, especialmente pelo modelo desenvolvimentista em curso no país nas décadas de 1970 e 1980, a disciplina fiscal foi relegada a segundo plano. Isso porque, conforme constata Vargas (2006), os recursos estaduais serviam como incremento à política geral de estímulo ao investimento e ao crescimento econômico, não havendo medidas de restrições fiscais a esses entes, senão uma coordenação impositiva do governo central.

A manutenção de uma estrutura de gastos crescente, durante toda a década de 1980, notadamente após a Constituição Federal de 1988, financiada de forma descolada da base fiscal de arrecadação, teve como principal consequência o crescimento da dívida dos Estados. O processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora

tenham delegado aos Estados um conjunto maior de receitas, não foi capaz de reverter esse quadro prévio de deterioração das finanças estaduais.

A instauração de um modelo de forte disciplina fiscal foi observada somente no período pós 1994, com a implantação do Plano Real, considerado um ponto de ruptura do perfil anterior de relações intergovernamentais. Na visão de Oliveira (2007, p.50), a necessidade de sustentar o programa de estabilização e de garantir o ajuste fiscal em curso desde a década de 1980, legitimou a introdução de uma institucionalidade apoiada em regras rígidas e garantidas por lei, com reflexos diretos no grau de autonomia das unidades estaduais. Assim, o estabelecimento de um ajuste fiscal nos Estados, a partir de um controle hierárquico empreendido pela União, foi orientado para a redução do setor público e para o controle do endividamento, sem maiores discussões sobre o modelo federativo. Sob uma perspectiva de controle de longo prazo, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, a qual estabeleceu parâmetros e limites de gastos para todos os entes federados.

Sob este pano de fundo, o presente trabalho examina o comportamento das finanças públicas dos Estados, a partir de indicadores fiscais que avaliam o comportamento das receitas, das despesas e do endividamento estadual, à luz dos parâmetros estabelecidos pela LRF. Empreendeu-se uma análise para os anos de 2002 a 2013, compreendendo, portanto, o período posterior à promulgação desta lei, embora a análise dos indicadores relativos ao endividamento público tenham se restringido, em alguns casos, ao período de 2006 a 2013, uma vez que os dados obtidos de forma consolidada para todos os Estados estão disponíveis unicamente para esse período. De forma específica, pretendeu-se verificar se as finanças estaduais seguiram um padrão de ajustamento de seus indicadores, conforme pretendido pela LRF.

Para a consecução desse objetivo, este trabalho foi estruturado em seis capítulos, além desta introdução. O capítulo 2 apresenta, a partir de uma breve revisão da literatura, um conteúdo teórico-conceitual sobre o federalismo e sobre o federalismo fiscal, destacando-se os aspectos teóricos e os pensamentos dominantes acerca da relação federativa entre governo central e governos subnacionais. Os capítulos 3 e 4 dedicam-se a realizar uma análise histórica do desenvolvimento do federalismo no Brasil, notadamente a partir de 1964, quando se torna generalizado o descontrole fiscal dos governos estaduais. A análise contida no capítulo 3, que utiliza os recortes temporais compreendidos entre 1964 a 1988 e de 1988 a 1994, objetiva evidenciar, para cada período, o padrão de interação intergovernamental

prevalecente entre os Estados e a União, à luz das funções assumidas pelo estado brasileiro, realçando, ainda, seus impactos para as relações federativas no país. Por sua vez, o capítulo 4 analisa os desdobramentos da mudança do perfil federativo no Brasil a partir de 1994, quando se empreende um maior controle fiscal sobre os Estados. Assim, neste capítulo são destacados os condicionantes de aprovação da LRF, bem como suas principais características, o que proporciona subsídios para a análise que é realizada no capítulo seguinte. O capítulo 5 contém a análise dos indicadores fiscais de todos os Estados abrangendo o período de 2002 a 2013. Por fim, o capítulo 6 contém a conclusão desse trabalho.

2. FEDERALISMO: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

A título de introdução ao tema de nosso trabalho, apresentamos neste capítulo conceitos e características do federalismo, remetendo à bibliografia sobre o assunto e estabelecendo a devida correlação com o objeto de nosso estudo, ou seja, o federalismo fiscal. Como se verá, o federalismo diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre diferentes níveis de governo e se caracteriza por ser um sistema de governo bastante complexo. A distribuição de autoridade é tida como uma questão central nos pactos nacionais, já que repercute na autonomia dos entes federados, revelando, em muitos aspectos, o formato das relações intergovernamentais. Dada a necessidade de coexistência de diversos polos de poder, as principais regras do sistema federativo encontram-se estabelecidas na Constituição, encarnando, assim, o exercício da autonomia dos entes subnacionais e a restrição do poder central. Portanto, se a distribuição vertical de poder é relevante, a autoridade sobre os recursos tributários está entre os aspectos de maior disputa entre os entes federados, já que conforma a autoridade sobre a definição de sua própria agenda. Busca-se, assim, no âmbito do federalismo fiscal, entendido como a distribuição de receitas e despesas entre os níveis de governo, o desenho que atenda com maior eficiência às necessidades de atuação pública.

São inúmeras as correntes normativas sobre o melhor formato do federalismo fiscal, o que repercute no tamanho do setor público. Em nosso trabalho, vamos destacar os aspectos teóricos e pensamentos dominantes acerca da relação federativa entre governo central e governos subnacionais, dando especial ênfase à complexidade inscrita no federalismo fiscal. Pretendemos, a partir dessa breve revisão da literatura sobre o tema, analisar as condições em que o federalismo fiscal se desenvolveu no Brasil e quais impactos gerou nas relações intergovernamentais, o que será objeto do próximo capítulo.

2.1 Introdução ao federalismo: conceito, origem e características fundamentais

A literatura identifica a partir do nível de gradação da concentração do poder político três formas de organização de um Estado nacional: o Estado unitário, o Estado federativo e a confederação. O Estado unitário é caracterizado, fundamentalmente, pela concentração do poder político no governo central. Nesse sistema, as relações intergovernamentais são hierarquizadas, inexistindo qualquer nível de autonomia das subunidades. Num outro extremo, o sistema confederado pressupõe a inexistência de subordinação ou hierarquia. Os

estados-membros da confederação possuem soberania e se unem sob um governo central com vistas a se beneficiar de decisões conjuntas, como é o caso da União Europeia (MENDES; 2004).

O Estado federativo, por sua vez, é entendido como uma forma de organização em que se estabelece uma dupla autonomia territorial do poder político. Isso significa que a divisão do poder político territorial se dá entre as unidades de um governo, de forma a coexistir uma figura central, responsável pela soberania e integração nacional, e suas unidades subnacionais, que detêm autonomia, inclusive tributária, para o cumprimento de suas funções (OLIVEIRA, 2007).

A origem da formação do modelo federativo remonta à experiência de unificação das treze colônias norte-americanas em 1778, que embora cultivassem interesses e valores distintos e fossem dotadas de plena soberania, se organizaram em torno de um governo central com vistas de se protegerem das ameaças externas. O modelo federativo representava, portanto, a conciliação entre autonomia e união (OLIVEIRA, 2007).

Conforme ressaltam Abrucio e Costa (1999), a fundação da federação americana é elucidativa dos dilemas inscritos nesse modelo. Isso porque, num contexto em que não havia relações de subordinação entre os estados americanos, a criação de um polo de poder central significaria para as subunidades abdicar de uma parcela de suas prerrogativas, sob o risco desse centro estabelecer com elas uma relação tirânica. Assim, a adoção do modelo federativo foi pautada pela formação de um pacto que garantia a coexistência de diferentes polos de poder igualmente autônomos. Para garantir a integridade desse arranjo, conceberam-se mecanismos de *checks and balances* (freios e contrapesos), favorecendo o controle mútuo entre os entes federados e, portanto, a restrição do poder central. Também fundamental foi o pacto constitucional materializado na adoção de um contrato escrito, a Constituição, que estabelecia as regras que resguardavam o equilíbrio federativo, por meio da distribuição de poderes e responsabilidades entre os seus membros (ABRUCIO, COSTA, 1999; OLIVEIRA, 2007). Daí decorre a essência do termo federalismo, originário do latim *foedus*, que significa “pacto, entendimento, negociação baseada na fidelidade e na confiança” (OLIVEIRA, 2007, p. 5).

A dualidade presente no arranjo federativo, evidenciada em sua capacidade de conciliar os princípios de independência (autonomia dos estados) e de interdependência

(necessidade de cooperação entre seus membros), conforma duas características principais. A primeira delas é a não-centralização. Conforme assinalado por Stepan (1999), a divisão da autoridade entre os governos locais e o governo nacional expressa a inexistência de uma hierarquia linear, abarcada na ideia de dupla soberania do federalismo. Dessa forma, a fragmentação do poder político e a restrição do poder central é garantida por regras constitucionais e pelo desenho das instituições políticas, sendo que o poder nacional deriva de um acordo entre as partes. Em outros termos, refere-se, à capacidade de autogoverno dos níveis intermediários, ou nas palavras de Affonso (2000, p. 130), à “*coexistência de autonomias* dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade” (grifo do autor).

A segunda característica diz respeito à capacidade do federalismo de manter a integridade e, ao mesmo tempo conviver com pluralidades territoriais de natureza econômica, étnica, religiosa, entre outras, em que se fazem presentes forças centrífugas (do centro para fora). Está subjacente no federalismo a coexistência de forças e interesses divergentes, sendo necessário um pacto, isto é, um grau de unificação entre as unidades subnacionais e o governo central, de forma a assegurar a unidade territorial. Para Rodden (2005, p. 17), a expressão desse pacto é a reciprocidade. Como pressuposto de qualquer acordo formal, o exercício da autoridade deve prever obrigações mútuas e recíprocas, tornando-se, assim, “necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais” para se alcançar os propósitos comuns. O federalismo, nesse caso, atua no sentido da manutenção da unidade nacional, uma vez que acomoda as divergências existentes. Assim, fica evidenciada a tensão existente nesse arranjo entre forças centrífugas e centrípetas, realçando o pacto federativo como um processo permanente de barganha e negociação (ABRUCIO, COSTA, 1999).

A esse respeito, Stepan (1999) aponta que o federalismo pode apresentar dois propósitos iniciais bem diferentes: o de unir e o de manter unido. A ideia contida na concepção de “unir” remete ao modelo dos Estados Unidos, que conciliou a autonomia dos estados e a criação de um poder político federal, combinando suas soberanias em uma nova federação. Noutra perspectiva, Stepan (1999) assinala que em importantes federações, tais como a Índia, a Bélgica e a Espanha, que se caracterizavam por sistemas políticos com traços unitários e aspectos multiculturais muito fortes, o federalismo surgiu como uma necessidade de manter a unidade territorial, a partir da transferência de poder aos seus entes subnacionais, de forma que a transformação de Estados unitários em federação foi a melhor maneira de

“manter a união”. É por essa razão, conforme assinalam Abrucio e Costa (1999, p. 20), que “o federalismo é, de modo geral, a forma mais bem sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo”.

As características fundamentais do federalismo até aqui assinaladas revelam uma natureza particularmente conflitiva desse modelo de organização política do Estado. Por ser uma forma inovadora e complexa de organização político-territorial, que conforma o compartilhamento de poder e a manutenção da unidade nacional, o federalismo se desenvolveu em diversos países a partir de diferentes padrões de interação entre seus entes, sendo difícil estabelecer uma tipificação que abrangesse todas as experiências. No entanto, podem ser identificados dois modelos polares de interação intergovernamental – o competitivo e o cooperativo – que compreenderiam, entre essas extremidades, as demais experiências (ABRUCIO, COSTA, 1999; OLIVEIRA, 2007).

Abrucio e Costa (1999) apontam que, assim como na teoria dos jogos, o pacto federativo enseja um jogo federativo entre os Estados e a União, e deles entre si, os quais buscam manter uma relação razoavelmente simétrica em relação aos demais. No padrão federativo competitivo, as relações intergovernamentais horizontais são enfatizadas e marcadas pela competição em relação à oferta de bens públicos e serviços. Para essa corrente, que utiliza uma analogia do funcionamento dos mercados e de sua eficiência alocativa, “as preferências de todos os indivíduos na sociedade são mais eficientemente atendidas num sistema de múltiplos governos que oferecem pacotes de serviços e custos do que por um único governo monopolista” (FERREIRA JUNIOR; 2006, p. 35). Daí deriva a ideia de restrição da atuação do governo central em favor de uma atuação ampliada dos níveis subnacionais, esta última considerada como eixo central da estrutura federativa. As relações de competição horizontal potencializariam a ação dos atores federativos e conduziriam a uma melhora na prestação dos serviços públicos, com incentivo à inovação nas políticas, principalmente dos níveis subnacionais, bem como à maior responsividade¹ do sistema (ABRUCIO; COSTA; 1999). Um modelo de competição desmedida, contudo, pode afetar a solidariedade entre as partes, prejudicando o equilíbrio federativo, bem como ampliar ainda mais as desigualdades socioeconômicas, especialmente se aplicadas em países muito heterogêneos (ABRUCIO, 2005).

¹ De uma perspectiva mais geral, o conceito de responsividade diz respeito à maior ou menor sensibilidade dos governos frente às demandas da sociedade.

De outro lado, o modelo cooperativo encerra o reconhecimento positivo da colaboração entre os entes federados, sendo a presença do governo central necessária para corrigir disparidades inter-regionais e manter coesa a federação (ABRUCIO, COSTA, 1999; OLIVEIRA, 2007). Nessa perspectiva, o comportamento cooperativo é fundamental para a otimização do uso de recursos comuns, como os recursos ambientais, para a redução de desigualdades, especialmente capacitando os entes mais pobres, para integrar e melhor coordenar políticas públicas compartilhadas, como as de saúde e educação, entre outras. Destaca-se, nessa corrente, a utilização das transferências intergovernamentais de recursos, capitaneadas particularmente pelo governo central, como importante mecanismo de cooperação, mais especificamente de equalização fiscal, como se verá adiante. No entanto, Abrucio (2005, p.44) alerta que mecanismos cooperativos mal-dosados podem ser confundidos com a verticalização, “resultando mais em subordinação do que em parceria”. Além disso, nos casos em que as decisões são completamente compartilhadas, dependendo da anuência de todos os entes para sua implementação, há o risco de se uniformizar excessivamente as políticas públicas, com prejuízo da inovação e da responsabilização.

Dadas as limitações dessas duas abordagens, especialmente sobre os problemas de coordenação e controle que podem ser gerados, Abrucio e Costa (1999) assinalam sobre a necessidade de se compatibilizar a competição e a cooperação, sendo fundamental para o jogo federativo a presença de instituições. Pierson (1995, p. 458, citado por Abrucio, 2005, p. 44) também entende a questão das relações intergovernamentais como sendo bastante complexa, o que requer o equilíbrio das formas de cooperação e competição. Para esse autor, “mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação”.

Note-se, nos termos de Abrucio e Costa (1999, p. 31), que “o federalismo ideal (...) é mais do que um pacto inscrito num contrato inicial: é composto por uma série de arranjos contratuais que são feitos a cada negociação e barganha entre os entes federativos”. Assim, a estratégia dos entes se dará sempre no sentido de institucionalização dessas negociações, como mecanismo de manter a diversidade e a unidade, realçando o caráter pactual do federalismo.

Essa característica também é enfatizada por Rodden (2005, p. 20), para o qual

[...] o federalismo não implica que o centro e os estados sejam soberanos, cada um protegido contra a interferência do outro. Ao contrário, as

federações têm evoluído para contratos incompletos em andamento e pela sua própria natureza estão sob constante renegociação. (RODDEN, 2005, p.20)

Em outros termos, vale dizer que a importância das instituições se dá no sentido de assegurar os direitos inscritos na Carta Constitucional, regulando e dirimindo os conflitos federativos em suas rodadas de negociações. Oliveira (2007) também ressalta a necessidade de instituições fortes para garantir o adequado funcionamento do federalismo. Para o autor, o pacto político inscrito no arranjo federativo só pode ser assegurado com a preservação do pacto horizontal entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e o pacto vertical entre os estados e o poder central.

Importante ainda destacar que as diversas formas de interação entre os entes federativos, seja em experiências que se aproximam mais de uma interação competitiva ou cooperativa, implicam em diversos níveis de descentralização. Embora existam muitos pontos de interseção entre federalismo e descentralização, pode-se afirmar que constituem conceitos diferentes, sendo relevante fazer essa distinção.

A complexidade na caracterização conceitual entre federalismo e descentralização se fundamenta, em grande parte, no fato de que a divisão do poder no sistema federativo pressupõe algum nível de descentralização. Essa relação é ainda mais intrincada em países nos quais a adoção do modelo federativo se deu a partir de uma situação de centralização, como é o caso dos países sul-americanos, de forma que o federalismo tem sido identificado com descentralização (AFFONSO, 2000).

Almeida (2005, p.30) adota como conceito de descentralização “a transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado”. No entanto, registra que o termo descentralização é ambíguo e tem sido usado de forma indistinta para descrever alterações no papel do governo nacional, conformando diversos significados, que envolvem desde a transferência de capacidades fiscais até o deslocamento das decisões sobre políticas públicas ou a transferência das responsabilidades de implementação dessas políticas para o setor privado ou não governamental. Cada modalidade, entretanto, é capaz de gerar diferentes reflexos nas relações intergovernamentais, o que faz com que a relação entre federalismo e descentralização, em termos conceituais, esteja longe de ser simples.

Ainda nessa linha, Arrecthe (2005) observa que diversos estudos empíricos já apontaram muitas diferenças entre as federações, mais especificamente no que diz respeito à extensão da autoridade do governo central. Considerando a dificuldade de se classificar as dimensões de autoridade, que envolvem a distribuição de competências, de recursos tributários e fiscais, bem como mecanismos de representação política, a autora reconhece que tais estudos não são conclusivos no que diz respeito à relação entre o federalismo e a descentralização. Primeiro porque as pesquisas têm adotado uma relação de dependência entre essas dimensões, quando, na verdade, elas constituem critérios distintos de mensuração da distribuição da autoridade. Sob esse prisma, não haveria como explicar o fato de diversos níveis de descentralização, presentes em princípio apenas em estados federativos – tais como a descentralização de recursos tributários –, também serem identificados em estados unitários.

Assim, embora de uma forma geral o federalismo esteja acompanhado da descentralização, esta não é uma condição necessária nem suficiente para a existência do modelo federativo (SOUZA, 1998).

É preciso levar em conta, portanto, as diversas dimensões (política, jurídica, econômica, fiscal) que dão conformação ao modelo federativo. No plano concreto, essas dimensões assumem diversas e complexas formas de relações intergovernamentais, gerando, nas federações contemporâneas, vários graus de centralização e descentralização. Assim, cada uma é indispensável para o alcance do equilíbrio e preservação da autonomia de seus entes (OLIVEIRA, 2007).

Nessa perspectiva, Almeida (2005, p. 32) destaca que

[...] é importante levar em consideração que, apesar de um certo grau de centralização caracterizar as formas existentes de federação, todas possuem mecanismos que impedem sua transformação em estado unitário. Em outras palavras, sob regime democrático, as federações possuem desenho institucional que multiplica pontos de veto e assegura algum grau de não-centralização. (ALMEIDA, 2005, p.32)

Para os objetivos deste estudo, pretendemos dar maior destaque à dimensão fiscal do federalismo. Trata-se de um relevante desenho institucional que sopesa mecanismos de centralização e descentralização, com importantes implicações na capacidade de formular e implementar políticas públicas de modo autônomo, repercutindo diretamente no nível de autonomia dos entes federados. Não por acaso Rodden (2005) identificou que os estudos empíricos têm se preocupado mais com o aspecto fiscal da descentralização, relegando a um

segundo plano a autoridade política e de gestão das políticas públicas. Essa dimensão, que dá conformação ao modelo federativo e trata da distribuição de receitas e encargos entre os diferentes entes federados, é entendida como federalismo fiscal, que será nosso objeto a seguir.

2.2 Federalismo Fiscal

O federalismo fiscal insere-se no âmbito da economia do setor público e ocupa-se, fundamentalmente, da alocação e distribuição de recursos e de responsabilidades de gastos dentro do sistema econômico.

A preocupação dos economistas com os parâmetros de racionalidade econômica na organização do arranjo federativo teve, como marco inicial, a introdução do conceito de bem público na teoria econômica, nos anos de 1950. A impossibilidade de exclusão de indivíduos do consumo de determinados bens resultava na inexistência de incentivos para que estes revelassem suas preferências, levando diversos autores² a defender a descentralização fiscal, em diversos níveis, como principal mecanismo de indução do consumidor a revelar suas preferências.

Mendes (2004, p. 427) assim explica:

[...] se um governo totalmente descentralizado e um governo totalmente centralizado apresentam problemas, o federalismo fiscal, formado por uma divisão de tarefas entre governo central e governos locais pode ser uma solução, dividindo entre os diferentes níveis de governo as tarefas adequadas para cada um deles. (MENDES, 2004, p.427)

A preocupação central do federalismo fiscal é, portanto, a maximização da eficiência na alocação dos recursos, a partir da construção de desenhos institucionais que otimizem a estrutura de receitas e despesas entre as unidades de governo. Sob uma ótica restritiva, sua avaliação é limitada a graus de centralização e descentralização das atividades estatais (OLIVEIRA, 2007).

De um modo geral, a autoridade sobre os recursos tributários é uma dimensão muito relevante no pacto federativo e palco de intensa disputa entre os níveis de governo, uma vez que reflete, em grande medida, na autonomia decisória de seus entes. Alguns autores, como Musgrave e Musgrave (1980), ressaltam, por exemplo, que as disposições fiscais constituem a

² As bases dessa teoria foram dadas por Tiebout, em 1956, que propôs a concorrência entre as jurisdições como forma de se estimular a oferta de bens públicos. Assim, as famílias escolheriam viver nas comunidades que lhes oferecessem o melhor conjunto de bens e serviços, revelando assim, a sua preferência (MENDES, 2004).

essência do contrato entre os governos constituintes, razão pela qual sua estrutura fiscal está arrolada na Constituição. Nesse mesmo sentido, Almeida (2005, p. 30) destaca que o federalismo fiscal constitui o instrumento fundamental das relações intergovernamentais, de forma que a maneira como os recursos fiscais são distribuídos revela em boa medida, “as feições da federação”.

A simplificação dos aspectos de racionalização e eficiência na divisão de tarefas no setor público, no entanto, é incapaz de captar toda a complexidade do exercício da atividade governativa e, em particular, das relações intergovernamentais, tornando ainda mais intrincada a distribuição de competências e de recursos entre os níveis de governo.

No plano concreto, as diferentes configurações de repartição de receitas e de distribuição da responsabilidade do gasto envolvem distintos processos de descentralização, em contraposição a uma “nítida e clara distribuição vertical de autoridade”. Assim, as federações contemporâneas se assemelham a um “bolo marmorizado”, para usar a expressão de Arretche (2005, p. 70), visto que as responsabilidades do gasto, a exemplo das despesas com saúde e educação, podem ser atribuídas aos diversos níveis de governo, bem como pode haver distintas conformações no que se refere à autoridade para arrecadar tributos e gastá-los. Na visão da autora, as características mais frequentes do federalismo fiscal são, portanto, a complementaridade e a interdependência.

Dada a complexidade inerente à distribuição de competências e recursos e a diversidade de configurações que envolvem a questão tributária e fiscal, Arretche (2005) destaca a utilização dos conceitos de autonomia e de mecanismos de coordenação como forma de identificar as relações entre os níveis de governo.

No que se refere à autonomia, a autora destaca que a caracterização da autonomia decisória dos governos e, conseqüentemente da autonomia na definição de sua agenda, perpassa, em grande parte, pela extensão de sua autoridade sobre os recursos tributários. Isso se justifica porque a autoridade sobre esses recursos permite que o ente tenha autoridade para definir suas próprias políticas públicas, de acordo com as demandas de seus cidadãos. Por outro lado, privados dessa autoridade, os entes tendem a seguir as orientações de políticas do nível de governo repassador de recursos (ARRETCHE, 2005).

Contudo, Affonso (1994) destaca que a distribuição de competências, no que se refere ao grau de centralização ou descentralização de atribuições e recursos, apresenta problemas

que envolvem as seguintes dimensões: a definição da responsabilidade do gasto de cada nível governamental; a definição das bases de arrecadação de cada esfera de governo; e o montante e a forma das transferências intergovernamentais entre os entes federados.

Sob o aspecto normativo, a materialização dos benefícios potenciais de um processo de descentralização, como seria o caso da ampliação da autonomia decisória sobre os recursos tributários dos governos locais, depende de fatores relacionados à natureza e importância das demandas exercidas pelo Estado. Nesse sentido, existem limitações de se ampliar ou descentralizar as receitas e as responsabilidades de gastos, de forma indiscriminada, para os governos locais (REZENDE; 2007, p. 62). No caso da definição das bases arrecadatórias, a distribuição das competências tributárias deve ser pautada por alguns critérios, como facilidade de se exportar o tributo, mobilidade da base tributária e economia de escala na administração do tributo (MENDES, 2004). Para Mendes (2004, p. 430), “quanto mais exportável for o tributo, quanto mais móvel for a sua base de incidência e quanto maior for a economia de escala na sua cobrança, mais forte o argumento para que o tributo seja alocado ao governo central”. A alocação das responsabilidades de gastos também obedece a uma certa lógica. Segundo Mendes (2004), nesse caso, a orientação geral defendida por Oates (1972, *apud* Mendes, 2004), é a de que todo bem público deve ser oferecido pelo nível de governo mais próximo da área geográfica que se beneficia desse bem. Observa, ainda, que alguns critérios também devem nortear essa distribuição, tais como a possibilidade de economia de escala na provisão do bem ou serviço, o nível de heterogeneidade das preferências locais e a capacidade financeira de cada nível de governo.

Os mecanismos de coordenação, especialmente as transferências intergovernamentais de recursos, se revelam, nesse aspecto, fundamentais para preencher as lacunas na distribuição de recursos e de responsabilidades entre os níveis de governo. Isso porque

[...] quando se comparam as prescrições para a alocação eficiente de tributos e de gastos entre níveis de governo, o que se observa é que são passíveis de descentralização diversas ações públicas ao mesmo tempo em que é muito restrito o conjunto de tributos que pode ser arrecadado de forma eficiente pelos governos municipais e estaduais. O resultado é um desequilíbrio entre receitas e despesas desses governos, que ficou conhecido na literatura, pela expressão desequilíbrio vertical. Esse é um dos motivos para a implementação de transferências financeiras intergovernamentais, que em geral, vão do governo central para estados e municípios e dos estados para os municípios. (MENDES, 2004, p. 434)

Existem diversas razões que justificam a utilização das transferências intergovernamentais. Conforme destaca Lima (2003), grande parte dessas razões, a exemplo da melhoria do sistema tributário, apresenta justificativas afetas à eficiência econômica. No entanto, em se tratando de países com elevado grau de desigualdades de toda ordem (fiscal, econômica e social), ganha relevância a necessidade de equalização fiscal, isto é, a uniformização ótima de recursos entre as diversas esferas do país, com vistas a abranger aspectos de justiça social e de deficiência técnica e administrativa no recolhimento de impostos.

A repartição de receitas tributárias é o principal mecanismo de promoção da equalização fiscal, uma vez que permite amenizar a diferença de capacidade arrecadatória entre as unidades da federação e promover a distribuição de recursos das jurisdições mais ricas para as mais pobres, constituindo, assim, instrumento importante em federações com grandes desigualdades entre os seus entes³.

Mendes (2004) apresenta a seguinte classificação das transferências intergovernamentais de recursos: condicionais e incondicionais; com ou sem contrapartida; e limitadas ou ilimitadas. Em síntese, a transferência condicional tem seu gasto definido na origem, enquanto a incondicional tem como principal característica a livre utilização. A transferência condicional pode ser classificada ainda em com ou sem contrapartida, sendo que, no primeiro caso, o volume de recursos repassados é proporcional ao que o receptor aportará. Por fim, a transferência limitada é aquela em que o doador estipula um valor máximo a ser repassado.

Rezende (2007, p. 68) aponta que embora exista uma diversidade de opções com relação às possibilidades de transferências intergovernamentais, é necessário fazer, em cada contexto, uma análise dos *trade-offs* envolvidos nessa temática, quais sejam: disciplina fiscal versus autonomia subnacional; prioridades nacionais versus preferências locais e eficiência na provisão versus equidade no acesso a serviços. Segundo o autor, embora a primeira relação não seja completamente incompatível, são grandes as chances de que o exercício da autonomia subnacional gere situações de desequilíbrios fiscais. Nesse caso, segundo ele, é importante existir uma clara distribuição de poderes e de responsabilidades, bem como regras

³ Como veremos no Capítulo 5, no Brasil, as transferências intergovernamentais de recursos constituem parcela importante da receita dos níveis inferiores de governo, sendo, em grande parte, o principal componente de financiamento das jurisdições subnacionais.

fiscais transparentes e instituições sólidas, que impeçam o descontrole fiscal por parte dos governos inferiores.

Além disso, a descentralização das funções permite a oferta de bens e serviços de forma mais eficiente, dado que é possível diferenciar a provisão de acordo com as especificidades locais e as demandas de seus cidadãos, além de possibilitar um maior controle social. No entanto, a diferenciação viabilizada pela descentralização pode comprometer a equidade. Rezende considera que mecanismos de transferências intergovernamentais que auxiliem na equalização fiscal poderiam ser uma boa medida para resolver o problema entre eficiência e equidade, particularmente sob uma ótica financeira. No entanto, adverte ele, em casos de grandes disparidades regionais, por exemplo, é necessário considerar os incentivos implícitos nessa relação, especialmente relacionados à manutenção da capacidade de tributação e de arrecadação das jurisdições, como forma de evitar que as transferências gerem desestímulos sobre o esforço próprio de arrecadação, ou conduzam, de outro lado, para a indisciplina fiscal.

A relação entre as prioridades nacionais e as locais também deve ser destacada. Rezende explica que, a despeito da maior eficiência que a descentralização permitiria obter na prestação de bens e serviços à população, em alguns casos é importante haver a adoção de padrões nacionais, com vistas a reduzir as disparidades no que diz respeito “à qualidade dos serviços essenciais para igualar as oportunidades de ascensão social, a exemplo da saúde e da educação”.

A partir do exposto, foi possível constatar que o federalismo fiscal pode apresentar, portanto, diversas configurações, as quais terão repercussões diferentes no tamanho do setor público. Como veremos a seguir, a visão teórica sobre o papel do Estado na economia influenciou decisivamente a adoção de diferentes configurações de distribuição de responsabilidades entre os níveis de governo e do padrão de repartição das receitas. Os modelos de federalismo fiscal considerados mais eficientes alteraram-se, portanto, ao longo do tempo, resultando em alterações nas estruturas estatais e nos níveis de governo que desempenhariam tais atribuições.

2.3 Fundamentos teóricos do federalismo fiscal

A discussão sobre a necessidade da presença do Estado na economia nunca foi unânime no pensamento econômico. O debate sobre as dimensões e o papel do Estado foi influenciado, de forma marcante, pela trajetória do desenvolvimento do capitalismo, o que refletiu na visão do papel que o Estado deveria desempenhar.

A forma como o Estado é considerado pela Teoria das Finanças Públicas tem, pois, repercussões no perfil e na teorização sobre o federalismo, sobre a descentralização e também sobre o déficit público e a dívida pública.

A evolução do capitalismo refletiu sobre a natureza e a forma de atuação do Estado. Numa trajetória histórica, o papel desempenhado pelo Estado na economia alternou entre fases ora de maior regulação, ora de ampliação da liberdade econômica, formas de atuação legitimadas em explicações teóricas que as sustentaram. Assim, o pensamento econômico dominante, em alguns períodos, defendeu a intervenção estatal no campo econômico e, em outros, condenou essa intervenção (OLIVEIRA, 2012).

Affonso (2003) identifica três momentos que, na ótica da teoria hegemônica da economia do setor público, definiram o federalismo e estabeleceram a relação entre Estado e mercado. O primeiro momento se relaciona com a teoria da economia do bem-estar e caracteriza-se por forte atuação estatal. O segundo momento caracteriza-se pela predominância da teoria da escolha pública e da redução da intervenção do setor público na economia. Por fim, a visão mais atual sobre o papel do Estado é ditada pela teoria econômica neoinstitucionalista, que relativiza a descentralização, defendendo maior coordenação pelos governos centrais. A seguir será apresentada uma breve revisão sobre esses três momentos.

2.3.1 Visões teóricas afirmativas da atuação do governo: a Welfare economics ou a teoria da “economia do bem-estar”

A constituição de uma economia de mercado no século XIX caracterizou-se pelas restritas funções do Estado, sendo o sistema econômico regulado exclusivamente pelos mecanismos de oferta-demanda e, por conseguinte, pela flexibilidade de preços. Nessa perspectiva, a visão liberal dominante, apoiada nas ideias dos economistas clássicos como Smith, Ricardo e Mill (Oliveira, 2012, p.31), sustentava-se na concepção do equilíbrio natural, em que a alocação mais eficiente dos recursos se daria a partir da concorrência, a qual

era capaz de corrigir os desequilíbrios do organismo econômico, desde que fosse assegurada a liberdade do comércio.

O papel do Estado na economia viria a se modificar, sobretudo a partir do século XX, diante das dificuldades enfrentadas pelos países com a crise de 1929. A intensificação das funções assumidas pelo Estado na economia e as grandes transformações do capitalismo na primeira metade do século XX fizeram emergir o *Welfare State*⁴, sendo que a *welfare economics*, ou economia do bem estar, se traduziria, no âmbito da teoria econômica dominante, na reestruturação econômica e política do pós-guerra, tendo prevalecido nos países ocidentais desenvolvidos desde os anos 1930 até a crise dos anos 1970 (AFFONSO, 2003).

Autores centrais nessa perspectiva econômica, Musgrave e Musgrave (1980, p.5) apontaram as seguintes razões que justificariam a necessidade de um setor público atuante: 1) a existência de uma estrutura legal, que só pode ser oferecida pelo governo, com o objetivo de regular os arranjos contratuais e comerciais necessários à existência de um sistema de mercado; 2) a necessidade de regulamentação que assegure as condições de concorrência entre os mercados de fatores e de produtos, dado que existem obstáculos para as entradas de novos agentes no mercado; 3) a produção de determinados bens, os chamados bens públicos, que, por sua natureza de indivisibilidade e não-rivalidade no consumo, não podem ser oferecidos pelo sistema de mercado; 4) a necessidade de ajustar os níveis de emprego da economia, a estabilidade dos preços e a taxa de crescimento econômico; e 5) a promoção da distribuição de renda e riqueza.

Assim, a atuação do Estado na economia se apoiaria na necessidade de guiar, corrigir e suplementar o mecanismo do sistema de mercado, incidindo, portanto, na regulação das falhas de mercado, quais sejam, os bens públicos, as externalidades, os custos transacionais e os monopólios (MUSGRAVE, MUSGRAVE, 1980; AFFONSO, 2003). Caberia ao Estado, portanto, “ser provedor de bens públicos, facilitar as transações, corrigir as externalidades e regular os monopólios criados pelos retornos crescentes” (AFFONSO, 2003, p. 13).

O provimento desses bens e serviços pelo setor público, na visão proposta por Musgrave e Musgrave (1980), abarcaria o desempenho de três funções fiscais básicas, a

⁴ Os Estados de Bem Estar Social, ou Welfare State, são caracterizados como um fenômeno específico ocorrido em tempo e espaço definido. Compõem-se de um conjunto de políticas sociais empreendidas pelos países desenvolvidos, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, que permitiram a provisão de bem-estar a partir de combinações qualitativamente diferentes entre o Estado, o mercado e a família.

função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora, as quais seriam mais eficientemente desempenhadas considerando as estruturas estatais e os níveis de governo adequados para tal propósito.

Segundo esses autores, a função alocativa, que se refere à provisão pelo setor público de bens públicos, requisitaria um sistema de governo baseado em múltiplas jurisdições fiscais. Essa abordagem apoia-se na percepção de que a produção de bens públicos se caracteriza por demandas locais, em que podem ser evidenciadas as preferências particulares, permitindo, por consequência, a oferta de serviços em níveis mais eficientes (OLIVEIRA, 2007; VARGAS, 2011). Assim, dada a limitação espacial da incidência dos benefícios gerados pela provisão desses bens, “serviços cujos benefícios têm uma incidência espalhada por todo o país (tal como a defesa nacional) devem ser fornecidos em termos nacionais, serviços cujos benefícios são locais (por exemplo, a iluminação das ruas) devem ser fornecidos por unidades locais e outros (tais como rodovias) devem ser fornecidos em uma base regional” (MUSGRAVE, MUSGRAVE, 1980, p. 532).

A função distributiva, por sua vez, deveria ser atribuída ao governo central. Uma vez que se relaciona aos ajustes na distribuição de renda e riqueza, essa função perpassa, portanto, a resolução das questões sociais, sendo o instrumento fiscal de política distributiva um sistema de transferências fiscais entre regiões, somente viável a partir de uma base nacional.

Por fim, a função estabilizadora diz respeito à política macroeconômica, isto é, à atuação do setor público com vistas à manutenção de um elevado nível de emprego, à estabilidade de preços, ao crescimento econômico e ao equilíbrio na balança de pagamentos. Dentre os instrumentos utilizados para a política de estabilização estão os relacionados à questão fiscal, como alterações da legislação tributária que ampliem ou reduzam alíquotas de impostos e a alteração no nível de dispêndios dos governos, gerando efeitos sobre a demanda agregada, e os instrumentos monetários. Na perspectiva dos autores, a política estabilizadora deveria ser realizada em âmbito nacional, especialmente considerando que tais ajustes requerem, de forma periódica, déficits ou superávits orçamentários, que implicam na ampliação ou redução da dívida pública. Assim, a dificuldade de se promover uma adequada coordenação fiscal, caso essas funções fossem descentralizadas para os governos locais, realça a necessidade de uma responsabilidade central.

Importante notar nesse aspecto a legitimação do déficit público como instrumento de política econômica, que deveria ser utilizado pelo Estado para promover o pleno emprego nas situações de flutuações cíclicas do mercado. Sob essa perspectiva, o déficit público é utilizado para corrigir os desequilíbrios do sistema e para promover o crescimento econômico.

De forma geral, é importante observar que os critérios de repartição de competências e responsabilidades entre os diversos níveis de governo propostos por Musgrave e Musgrave (1980) instituíram a descentralização fiscal como importante objeto para o alcance da eficiência do sistema, cabendo ao governo central garantir que os governos subnacionais obtivessem as receitas adequadas ao financiamento das funções a eles atribuídas. Essa nova visão avança em relação aos critérios de eficiência prevalentes até então, especificamente defendida pelo Teorema da Descentralização de Oates (1991, *apud* Vargas, 2011), para o qual caberia ao governo central a provisão de bens quando existisse a possibilidade de economia de escala, sendo a oferta descentralizada apenas em resposta a demandas específicas e locais. Para a *welfare economics*, contudo, nos casos em que há extravasamentos de benefícios, estes poderiam ser compensados por subsídios unitários (VARGAS; 2011, p. 53-54). Nessa lógica, “para a *welfare economics* e, em particular, para o ‘federalismo fiscal’, o federalismo é entendido como descentralização” (AFFONSO, 2003, p. 24). Note-se, ainda, conforme destaca Affonso (2003, p. 22), a redução do federalismo ao federalismo fiscal, de forma que “não se indaga, pois, a respeito das origens das estruturas federais de organização do Estado nacional, mas alternativamente, teoriza-se acerca das características ideais que um sistema federativo deveria ter em termos fiscais”.

No âmbito do federalismo fiscal, a *welfare economics* resultou na chamada “Teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração”, cujo foco de análise reside “na atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo” (VARGAS, 2011, p. 54).

O referencial teórico que embasou essa visão de forte atuação do Estado na economia fundamentou-se na teoria keynesiana, e em particular, na Síntese Neoclássica. Essa corrente propugna a visão keynesiana de Estado, isto é, legítima a manipulação governamental dos gastos públicos, incorporando alguns fundamentos da escola neoclássica, como a busca da eficiência. Assim, sendo o Estado necessário para suplantando o mercado e corrigir suas falhas, buscou-se também traçar o “desenho das estruturas que lhe dariam melhores condições para atuar com eficiência e, no caso de estruturas federativas (descentralizadas), identificar a

melhor estrutura de distribuição de competências e de responsabilidades entre as distintas esferas governamentais” (OLIVEIRA, 2007, p.11).

Nessa perspectiva teórica, a política fiscal teve um papel fundamental para uma atuação governamental mais abrangente, abarcando as esferas alocativa, da estabilização e da distribuição. Assim, caracterizou-se pela *soft budget constraint*, ou fraca disciplina fiscal. Vargas (2006, p. 19) explica que a facilidade de tomada de crédito pelos agentes governamentais “possibilitava os déficits orçamentários, borrando os limites entre a esfera fiscal e financeira de sua atuação”. Desse modo, “ampliava os níveis de investimento globais e potencializava o crescimento econômico”.

Da abordagem da *welfare economics* resulta, segundo Oliveira (2007, p.11), a concepção de um modelo de federalismo cooperativo, em que as relações intergovernamentais são marcadas pela colaboração. Nesse enfoque, a atuação do Estado se dá no sentido de promover igualdade, cooperação e solidariedade. Para tanto, o modelo mantém coesa a federação, a partir de mecanismos de mitigação de desigualdades e de promoção do bem coletivo. A preponderância para a atuação do nível central, realçada especialmente pelo exercício das funções estabilizadora e distributiva, teria como objetivo a correção de extravasamentos de benefícios de uma jurisdição para outra, o aprimoramento da oferta dos bens meritórios⁵, bem como a redução das distorções fiscais entre os níveis inferiores de governo, por meio do aprimoramento de suas capacidades fiscais e da transferência de receitas intergovernamentais. Dessa forma, o governo federal atua na instituição de transferências redistributivas, bem como na ampliação da oferta de bens e serviços considerados meritórios (MUSGRAVE, MUSGRAVE, 1980; OLIVEIRA, 2007).

Embora os princípios do federalismo fiscal colocados por Musgrave e Musgrave (1980) remetam para a descentralização do provisionamento dos bens públicos específicos, por meio da ação alocativa, assistiu-se a um fortalecimento do nível central, já que caberia a esse nível de governo o exercício das funções distributiva e estabilizadora. Além disso, no caso de incompatibilidades entre o gasto e o financiamento das políticas providas por meio da função alocativa, lançava-se mão de transferências compensatórias tanto verticais quanto horizontais.

Essa visão é evidenciada por Oliveira (2007, p. 12) ao ressaltar que

⁵ São bens considerados de relevante importância, tais como políticas de saúde e educação pública.

[...] o viés centralizador das atividades públicas que brotou dessa concepção, ao se atribuir ao poder central a principal responsabilidade pelas funções distributiva e estabilizadora, bem como a importância de seu papel, por meio de transferências compensatórias para compensar disparidades acentuadas de renda dentro da federação, colocaria em marcha acelerada seu crescimento *vis-à-vis* o das demais esferas, o que se aprofundaria com o avanço do *welfare state*, modificando a equação federativa. (OLIVEIRA, 2007, p.12)

As críticas que se seguiram a esse modelo tiveram a eficiência como eixo principal. O fortalecimento do governo central, em detrimento dos governos subnacionais gerava uma situação de subjugação das jurisdições inferiores, enfraquecendo as relações federativas e desestimulando a concorrência entre as esferas na oferta de serviços públicos (OLIVEIRA, 2007). Somava-se a isso a incapacidade de se sustentar a geração de déficits públicos e gastos crescentes, os quais tinham sido alçados à estratégia de atuação governamental, especialmente para cumprimento da função estabilizadora e distributiva, a partir da ampliação do gasto público para promoção de elevados níveis de emprego e de crescimento econômico. Também foi atribuída à explosão do gasto público, a extensão das transferências intergovernamentais para as subesferas, realizadas, em boa parte, sem condicionalidades (OLIVEIRA, 2007).

A esse respeito, Vargas (2006, p. 16) salienta que, no contexto de relevante atuação do Estado, a ideia de austeridade fiscal e de orçamento equilibrado havia perdido espaço para políticas fiscais afirmativas, as quais sustentaram uma longa fase de prosperidade, caracterizando-se, portanto, como um período de disciplina fiscal fraca, “tendo em vista o peso pouco relevante do déficit e da dívida pública para os países mais avançados, em especial até meados dos anos 60”. Nesse aspecto, ressaltam-se ainda os fortes questionamentos que passaram a ser realizados a respeito do modelo de federalismo cooperativo e sobre sua adequação ao novo papel recomendado para o Estado.

Na prática, tal situação desencadeou excessivos gastos governamentais, gerando déficits públicos e endividamento crescente. A mudança do paradigma econômico abriu espaço, assim, para um novo modelo, o qual se assentava na redução da intervenção estatal e na competição entres os níveis federativos. Abordaremos essa nova visão a seguir.

2.3.2 A visão da teoria econômica ditada pela *public choice*: o mercado contra o Estado

O arranjo da *welfare economics*, que prevaleceu em grande parte dos países desenvolvidos nos anos de 1950 a 1970, caracterizou-se por um elevado crescimento econômico associado com a ampliação crescente de mecanismos de proteção social. O desenvolvimento de políticas sociais abrangentes formatou os *Welfare States* nesses países,

que se apoiaram na prosperidade material e no pleno emprego para expandir os direitos sociais. No entanto, as bases desse arranjo foram sustentadas em condições específicas, como o cenário econômico internacional favorável, elevado ritmo de crescimento das economias nacionais, baixas taxas de desemprego e aumento da produtividade, propiciadas, em grande medida, pela adoção de políticas keynesianas.

A mudança no cenário econômico nos anos 1970, com o aprofundamento da crise econômica internacional, evidenciou, contudo, a fragilidade da política keynesiana em enfrentar a situação de estagflação, em que se observava crescente inflação e desemprego, abrindo espaço para a mudança na concepção de atuação positiva do Estado que vigorava até aquele período.

No âmbito do setor público, o rompimento com a antiga visão de Estado inaugura um novo período na história econômica conduzido pela corrente teórica da *public choice* e da *New Political Economy*, denominadas “Teorias de Federalismo Fiscal de Segunda Geração”. A mudança no paradigma econômico tomou como palavras de ordem as ideias de eficiência, competitividade e equilíbrio macroeconômico, substituindo o consenso keynesiano em torno do crescimento e do pleno emprego (AFFONSO, 2003).

A “emergência liberal”, conforme apontado por Affonso (2003), utilizou-se da ideia de falhas de governo para defender um maior controle da atuação do governo e promover uma nova concepção da relação entre Estado e economia. A falha de governo traduziria a atuação estatal que gera comportamentos ineficientes. Nesse sentido, o pensamento dominante da *public choice* partia da existência de uma analogia entre os “mercados privados” e os “mercados públicos”, sendo todos guiados pelos mesmos objetivos: “a maximização da utilidade configurada no consumo, no lucro, no voto ou no poder” (AFFONSO, 2003, p. 42). Para essa perspectiva, a política fiscal empreendida no período anterior teve efeitos nefastos, tanto no que tange ao aumento da dívida pública e dos gastos públicos, quanto à captação do Estado por interesses particulares, conduzindo a uma atuação estatal ineficiente e centralizadora (OLIVEIRA, 2007).

Em contraposição a um modelo em que a ação do poder central prevalece, a ofensiva da teoria neoliberal sustentou-se na defesa da descentralização. O esvaziamento da esfera central baseia-se no fato de que esse formato, na visão dessa corrente, tende à criação de monopólios na oferta de políticas públicas, gerando comportamentos ineficientes, tais como

os *free riders*⁶. A descentralização, por sua vez, permitiria a oferta mais eficiente de pacotes de serviços pelos governos, já que no plano local é possível conhecer melhor as demandas e necessidades dos consumidores/eleitores. Estes, por sua vez, poderiam escolher a localidade de acordo com os custos tributários representados pelos serviços ofertados. A mobilidade dos cidadãos proporcionaria, assim, a competição entre as jurisdições, as quais buscariam o aprimoramento dos serviços e bens fornecidos, com o menor custo possível, dado que teriam informações suficientes para a adequação de suas políticas (OLIVEIRA, 2007). Além disso, sob essa ótica, os governos poderiam ser mais bem controlados, fortalecendo, assim, os mecanismos de *accountability*, tanto em termos de transparência de suas ações e custos, quanto em relação à necessidade de fiscalização de suas responsabilidades.

Nessa perspectiva, a descentralização torna-se o elemento chave para restringir a ação do Estado. Resulta dessa visão um modelo de federalismo competitivo, cuja concepção passa a prevalecer sob a denominação de “Teorias de Federalismo Fiscal de Segunda Geração”, privilegiando a competição entre os diferentes níveis de governo (entre Estados e Municípios ou entre eles) e apoiando-se em desenhos institucionais amplamente descentralizados para promover a eficiência econômica. Buscou-se, assim, a transferência de um conjunto maior de responsabilidades de gastos aos governos subnacionais e a consequente redução no montante das transferências intergovernamentais.

Nos termos de Dye (apud Affonso, 2003), está implícita nessa visão de federalismo o “voto com os pés”, desenvolvendo a noção de *accountability* como uma dimensão intrínseca da disciplina fiscal. Segundo Vargas (2011, p. 56), essa perspectiva “fundamenta-se no agente individual, guiado pela racionalidade econômica e pelo comportamento maximizante”, promovendo uma reformulação da descentralização fiscal. Sob essa ótica, o consumidor/eleitor é quem escolhe a estrutura fiscal com vistas à provisão de um pacote de bens e serviços públicos (eficiência alocativa espacial), resultando em desenhos institucionais descentralizados e economicamente eficientes. Uma vez que a oferta de serviços públicos e o seu financiamento seriam ao máximo descentralizados, favorecer-se-ia a concorrência e a redução do papel desempenhado pelo Estado e seu maior controle pelos cidadãos. Há, portanto, a redefinição da descentralização, com estímulo à concorrência entre as esferas de governo, com impactos diretos no tamanho do setor público e do seu poder fiscal. Segundo

⁶ A ausência de concorrência geraria o comportamento de *free rider*, ou como explica Oliveira (2007) se refere à estratégia da não-cooperação. isto é. uma acomodação das jurisdições, dado que não há incentivos para a busca de melhorar a gestão pública, como por meio do aprimoramento na arrecadação de impostos, por exemplo.

Affonso (2003, p. 74), está subjacente nessa perspectiva o princípio de equivalência fiscal de Olson, o qual postula o estabelecimento de uma correspondência entre gastos e tributação em cada esfera governamental, não havendo, assim, espaço para o endividamento público.

Oliveira (2007) destaca ainda que, nessa perspectiva, o governo central é esvaziado de suas funções, incluindo a de caráter redistributivo, dada a redução das transferências intergovernamentais utilizadas com esse propósito. Em contrapartida, às unidades subnacionais é atribuída plena autonomia para a condução de suas finanças, enquanto à esfera central cabe fazer apenas o que não pode ser realizado pelos governos locais, predominando, assim, o princípio da subsidiariedade. Para tanto, deve-se “dar ênfase ao financiamento dos gastos com a receita própria obtida por cada unidade da federação e estabelecer uma vinculação estrita entre dispêndios e receitas” (OLIVEIRA, 2007, p. 26).

Ademais, defendia-se também o isolamento do Estado das pressões do setor privado, apoio maior às regras em detrimento de decisões discricionárias e delegação de determinadas decisões a unidades independentes (AFFONSO, 2003, p. 39).

No plano concreto, essa visão ganhou força a partir dos anos 1970, quando se agrava a crise econômica mundial e a crise dos regimes do *Welfare State*, bem como do keynesianismo como instrumento de política econômica. Assistiu-se, então, à condução de reformas liberais em países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, nos governos Reagan⁷ e Thatcher.

As disfunções no sistema econômico e os efeitos deletérios da descentralização extrema conduziram a uma série de críticas a esse modelo, abrindo espaço, mais uma vez, para a redefinição do papel do Estado.

2.3.3 A teoria econômica neoinstitucionalista e a nova economia política

Os anos 1980 e 1990 corresponderam a um período de profundas transformações do capitalismo. A globalização e a integração dos mercados configuraram um ambiente mais volátil e competitivo, fruto das novas tecnologias e da nova configuração da economia internacional, com reflexos na relação entre Estado e mercado. A integração dos mercados e a liberalização financeira fazem emergir uma nova concepção da teoria econômica, apoiando-se

⁷ Affonso (2003, p. 58) destaca a presença dessa visão já no discurso de posse do Presidente dos Estados Unidos. Ronald Reagan (1981–1989), o qual utilizou a seguinte expressão: “*O governo não é a solução de nosso problema. O governo é o problema*”.

numa renovação da *public choice* (AFFONSO, 2003). Embora não tenha havido uma ruptura completa com a visão anterior, a concepção mais atual do pensamento hegemônico sobre o Estado, o mercado e a economia é ditada pela *New Institutional Economics*, ou Neo-institucionalismo, e a *New Political Economics*, ou Nova Economia Política, que inauguram um período de amplo debate sobre a descentralização, destacando seus efeitos danosos sobre a política macroeconômica e a distribuição de renda (OLIVEIRA, 2007; VARGAS, 2011).

A *New Institutional Economics* tem como foco analítico as instituições e seu funcionamento, admitindo a existência de *trade offs* entre eficiência, equidade e democracia. Nessa perspectiva, conforme assinala Affonso (2003, p. 78), “dirige suas atenções ao ‘desenho’ de reformas capazes de ‘instituir’ ‘mercados livres’, bem como reestruturar o próprio Estado, tornando, ele próprio, ‘eficiente’ a partir da constituição de mecanismos de incentivos à concorrência intra e intergovernamental”.

Segundo aponta Oliveira (2007), o que diferencia essa corrente da *public choice* é que ela reconhece a existência de informações imperfeitas e de mercados incompletos. A necessidade de se aprimorar a *public choice* parte, portanto, dos desequilíbrios macroeconômicos que apontaram, mais uma vez, para a reforma do Estado, reafirmando-se, as políticas de cunho neoliberais. Nessa perspectiva, o ajuste macroeconômico se daria pela desregulamentação dos mercados, particularmente o mercado financeiro, e pela privatização de empresas estatais e de serviços públicos. O Estado, por sua vez, atuaria como “agente estruturador”, ao qual caberia o estabelecimento de regras claras para garantir o funcionamento dos mercados com eficiência. São fomentadas, assim, as agências reguladoras, a independência do banco central, bem como o controle dos gastos públicos, por meio de medidas rígidas e instituídas em lei (AFFONSO, 2003; OLIVEIRA, 2007).

O contexto econômico internacional marcado pelo aumento da dívida pública dos países a partir da década de 1970 e o descontrole gerado pela descentralização fiscal extremada, combinada com os altos encargos do endividamento, fizeram, portanto, prevalecer uma visão que considerava como principais riscos a instabilidade macroeconômica, os desequilíbrios fiscais, o aumento do desemprego e da pobreza, a fragmentação da unidade territorial e o despreparo administrativo dos governos locais (OLIVEIRA, 2007, p. 27). Esse novo paradigma passou a defender ideias de compatibilização de “sistemas descentralizados com as restrições fiscais e financeiras das esferas subnacionais e o gerenciamento macroeconômico” (VARGAS, 2011, p.62), resultando em proposições como a

“recentralização das atividades no governo central” e “a descentralização qualificada e por ele coordenada em cooperação com os governos subnacionais, por meio de instituições que garantem a convergência de seus interesses com os de âmbito nacional” (OLIVEIRA, 2007, p. 29).

Vargas (2011) aponta que, na crítica teórica à descentralização a grande preocupação dos autores, destacando-se Prud’homme, Vito Tanzi e Ter-minassian, envolvia o desencorajamento à responsabilidade fiscal que a descentralização desencadeava, seja por dificultar o controle monetário, enfraquecer a competência do governo central, seja por propiciar incentivos de gastos descolados das receitas.

Segundo essa visão, a descentralização complicaria o exercício da função estabilizadora exercida pelo governo central. Argumenta que, para atuar de maneira relevante nessa esfera, esse governo deveria ter peso em termos de arrecadação tributária e de gastos, o que passaria a não ocorrer em sistemas com elevados níveis de descentralização fiscal e financeira. (...) Perpassada pelo crivo da estabilização e da restrição fiscal/financeira, a descentralização deveria ser qualificada. (...) seria mais adequado centralizar receitas, repor a importância das transferências e restringir a descentralização à descentralização de despesas. As transferências federais poderiam funcionar como um mecanismo importante de controle dos possíveis perigos da descentralização. (VARGAS, 2011, p. 62)

Assim, a visão que se tornou hegemônica passou a defender a requalificação da descentralização – com a centralização de receitas no governo central conjugada com a descentralização de despesas nos níveis subnacionais – e a coordenação federativa a partir de institucionalidades que promovessem a disciplina fiscal forte dos níveis subnacionais, garantida pelo governo central (VARGAS, 2011).

A relevância adquirida pela agenda de estabilização macroeconômica repercutiu, portanto, sobre o controle do déficit público. A sustentabilidade da dívida tomou o centro do debate, refletindo em recomendações e diretrizes de comportamento dos governos como forma de evitar o descontrole da dívida e o risco de seu não pagamento. Derivaram dessa perspectiva medidas de controle do déficit público, como o Tratado de Maastrich, em 1992, na União Europeia, que definiu regras para a limitação do estoque da dívida, reduzindo a necessidade de financiamento do setor público (OLIVEIRA, 2012).

As propostas dessa nova visão do papel do Estado difundiram-se, ainda, para os países da América Latina durante as décadas de 1980 e 1990, quando se agravou a crise da dívida externa. No âmbito do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a

prevalecer diversas críticas quanto à descentralização e seus efeitos danosos, especialmente em países endividados. A esse respeito, destacam-se as medidas apregoadas no Consenso de Washington, termo cunhado pelo economista Williamson acerca da conferência realizada em 1989 com a participação do FMI, do Banco Mundial e do governo norte-americano, em que se propuseram dez medidas econômicas especificamente para os países da América Latina que se defrontavam com fortes desequilíbrios fiscais. Segundo Guimarães (2014, p.112), essas recomendações propunham, em síntese, a imposição da disciplina fiscal como medida para evitar novas crises geradas pelo elevado endividamento externo; a priorização dos gastos públicos, em especial os gastos sociais e aqueles indispensáveis ao crescimento econômico; a promoção de uma reforma fiscal, com vistas a ampliar o mecanismo de financiamento do Estado, por meio da redução de suas alíquotas e ampliação da base tributária; a liberalização financeira; o estabelecimento de taxa de câmbio competitiva; a liberalização comercial; a liberalização do investimento estrangeiro direto; a privatização; a desregulamentação das barreiras tarifárias; e a promoção de bons direitos de propriedade.

Dado o envolvimento significativo do FMI nos processos de renegociação das dívidas, os programas de ajuda financeira aos países endividados, e também ao Brasil, foram fortemente influenciados por essa corrente teórica. Assim, Lopreato (2004) afirma que essas instituições passaram a avaliar a situação do setor público a partir da ideia de sustentabilidade de médio e longo prazo da dívida pública, tornando-se proeminentes as recomendações do Consenso de Washington no âmbito desses programas. No Brasil, as reformas orientadas por essa nova visão ganharam força durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo ponto máximo foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, como se verá adiante.

3. O FEDERALISMO BRASILEIRO E A HERANÇA FISCAL DE 1964 A 1988

A organização federativa no Brasil se justifica por duas características fundamentais: amplitude geográfica e heterogeneidade entre suas regiões (AFFONSO, 1994; MENDES, 2004; MORA & GIAMBIAGI, 2005; SERRA & AFONSO, 1999). No que se refere à área territorial, o Brasil é o quinto maior país do mundo, com dimensões continentais. Assim, a adoção de um sistema federativo, ao orientar a distribuição territorial, contribui para responder às necessidades administrativas e de recursos em função das demandas locais, com efeitos mais diretos sobre a eficiência e a *accountability*. Quanto à heterogeneidade, a tabela abaixo apresenta alguns indicadores que evidenciam os níveis de desigualdade entre as regiões brasileiras. Observa-se, por exemplo, baixa densidade demográfica nas regiões Norte e Centro-Oeste e diferenças significativas na taxa de analfabetismo entre pessoas com mais de dez anos de idade, sendo a taxa do Nordeste mais que o triplo das taxas das regiões Sul e Sudeste.

Tabela 1 - Indicadores selecionados das regiões brasileiras

Indicador	Unidade	Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Densidade Demográfica	hab/km ²	2000	3,35	30,72	78,32	43,57	7,24
Taxa de fecundidade total	filhos/mulher	2009	2,51	2,04	1,75	1,92	1,93
Esperança de vida ao nascer	anos de vida	2007	71,59	69,71	74,06	74,71	73,73
Taxa de urbanização	%	2010	73,53	73,13	92,95	84,93	88,8
Profissionais de Saúde (Médicos)	por mil habitantes	2009	1	1,12	2,37	2,1	1,96
Taxa de analfabetismo de pessoas de 10 anos ou mais	%	2011	9,2	15,3	4,4	4,5	5,8

Fonte: IBGE. Elaborado pela autora.

Mendes (2004) salienta que a heterogeneidade presente entre as grandes regiões do país implica em diferentes perfis de demanda, sendo que o modelo federativo permitiria a oferta de políticas públicas mais adequadas e orientadas para essas diferentes realidades locais. Além disso, uma importante forma de contrabalançar as disparidades regionais é a

adoção de um desenho fiscal que combine um melhor equilíbrio horizontal e vertical das receitas públicas, permitindo uma maior equalização fiscal na federação.

Nessa perspectiva, Souza (2005) destaca que, no Brasil, já existe um consenso de que as heterogeneidades socioeconômicas do país constituem um dos principais problemas do federalismo brasileiro. Isso se explica por algumas razões. Em primeiro lugar, porque as disparidades acabam sendo reproduzidas na arrecadação de tributos, que ocorrem de forma extremamente desigual entre os governos subnacionais, interferindo, portanto, na capacidade de atuação desses entes. Essa distorção faz com que alguns Estados no país sejam completamente dependentes da transferência de recursos intergovernamentais, enquanto outros são financiados por receitas próprias. Com relação a este último caso de dependência de transferências fiscais, Arretche (2004) ainda salienta os riscos de baixo compromisso com o equilíbrio fiscal, dada a ausência do vínculo entre quem arrecada e quem de fato detém a responsabilidade do gasto. Destaca-se, ainda, a baixa efetividade dos mecanismos de equalização fiscal, alvo de diversas críticas relativas às distorções geradas para ratear os recursos tributários entre Estados e Municípios, em função da dificuldade de adoção de critérios gerais e rígidos (AFFONSO, 1994; ARRECTHE, 2004; REZENDE, 2007).

Um segundo ponto também importante diz respeito aos inúmeros desafios nas divisões de competências entre as três esferas de governo, o que historicamente provocou um aprofundamento das desigualdades. No âmbito da política educacional, por exemplo, o atual texto constitucional propõe a participação de todos os entes federados na oferta de ensino, a qual deve ser articulada por meio de um regime de colaboração. Como a Constituição não definiu responsabilidades e competências claras acerca da oferta do ensino, fazendo com que todos os entes pudessem atuar em todos os diferentes níveis do ensino, o desenvolvimento da educação ocorreu de forma diferenciada nos diversos cantos do país. Segundo Vazquez (2003), citado por Arretche (2006, p.104), “em 1996, no Estado de São Paulo, 87,5% das matrículas [do ensino fundamental] eram oferecidas pelo governo estadual, ao passo que em Alagoas e no Maranhão, eram os municípios que detinham 65% das matrículas”. Essas disparidades provocavam diversos níveis de gastos, dado que os governos estaduais tinham maior capacidade de alocação de recursos, frente a uma capacidade bem mais limitada dos municípios, gerando diferentes resultados na área educacional.

As dificuldades de implementação de um projeto de desenvolvimento integral no país perpassam, portanto, a limitação da capacidade articuladora da União para induzir as decisões

dos governos locais, ante o crescente processo de descentralização, e os efeitos limitados das transferências fiscais na equalização da capacidade de gastos entre os governos, daí a necessidade de combinação de mecanismos de coordenação e autonomia.

Note-se, ainda a horizontalização do conflito federativo apontado por diversos autores (Affonso, 1994; Arrecthe, 2004, 2005; Mendes, 2013), expresso principalmente na disputa pelo poder de comando do gasto.

Finalmente, Arrecthe (2004, p.19) sintetiza:

Na prática, estas desigualdades limitam definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais. Limitam também a possibilidade de arranjos federativos em que, ao conferir autonomia aos governos locais, deixassem basicamente aos eleitores a tarefa de elevar o gasto social dos governos locais. (ARRETCHE, 2004, p.19)

A evolução do federalismo no Brasil expressa, de certo modo, uma tentativa de amenizar essas características marcantes da realidade brasileira. Sob uma perspectiva mais normativa, as diversas disputas entre os entes federativos brasileiros ao longo de sua história, especialmente na esfera tributária e de transferências fiscais, realçaram o caráter pactual do federalismo, dada sua capacidade de gerar tensões no arranjo federativo. Os arranjos contratuais assinalados a cada ruptura política, que se alternaram em períodos de ditadura e democracia, institucionalizaram-se nas constituições federais que se sucederam, implicando em novas regras para o jogo federativo.

O objetivo deste capítulo é proceder a uma breve recuperação histórica do federalismo no Brasil. Optamos por abordar na análise os desdobramentos do federalismo brasileiro a partir do período de 1964 por considerar que as características desse período são importantes para compreendermos melhor o padrão de relações intergovernamentais atualmente existentes no país, especificamente entre União e Estados. Não obstante a amplitude do tema, este capítulo está focado nas discussões, à luz dos conceitos e da teoria normativa apresentados no capítulo anterior, do modelo de federalismo fiscal adotado e nas consequências para os entes estaduais. Para tanto, serão destacadas as questões mais relevantes do período de 1964 e daquele iniciado com a Constituição de 1988.

Ressalte-se ainda que outros aspectos, como a condução da política monetária, somente serão enfocados quando estiverem relacionados com o objetivo deste trabalho.

3.1 Breve visão histórica do federalismo brasileiro

O federalismo no Brasil surgiu a partir do desdobramento de um Estado unitário. A escolha por esse modelo se deu após a abolição da monarquia, quando o Império foi transformado em República, sendo que a primeira Constituição brasileira, em 1891, à luz da experiência norte-americana, estabeleceu um sistema federal com tripartição de poderes. Diferentemente de outros países, a federação brasileira não foi, como aponta Souza (2005), uma resposta a conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos, mas tinha como principal objetivo a ampliação da autonomia dos Estados, de forma a reverter a centralização dos tempos do Império.

O desenho constitucional e a divisão territorial do poder governamental marcaram a formação do federalismo brasileiro, sendo que em todas as suas sete constituições⁸ o sistema federal permaneceu como forma de organização do território. A Carta Constitucional de 1988 foi além e transformou as regras do federalismo em cláusula pétrea, de forma que nenhuma emenda à Constituição poderia alterar a forma federativa de Estado (SOUZA, 2005).

Os períodos de ditadura e democracia, que se alternaram desde 1930 até 1988, repercutiram na federação brasileira, que viveu um movimento pendular de centralização e descentralização, embora com tendências mais centralizadoras, com reflexos diretos na distribuição de receitas e despesas entre os entes federados (AFONSO, 1994; ALMEIDA, 2005; ARRECTHE, 2005; MORA & GIAMBIAGI, 2005; OLIVEIRA, 2007). Conforme ainda apontam Mora e Giambiagi (2005), duas características principais regeram esse movimento: a fragilidade das instituições brasileiras e a necessidade de acomodar interesses conflitantes por meio das relações intergovernamentais.

As alterações no sistema político repercutiram expressivamente na estrutura federativa brasileira, historicamente marcada por desequilíbrios de poder entre a esfera central e os governos subnacionais, com clara prevalência da União sobre os demais entes. Segundo Arretche (2012), esse desequilíbrio teve implicações nas decisões dos Estados e Municípios em termos de arrecadação tributária, alocação do gasto e execução de suas políticas públicas. No campo do federalismo fiscal, a análise histórica da trajetória das decisões em matéria fiscal e tributária mostra que esta tendeu a combinar um sistema descentralizado de

⁸ Constituição de 1824 (Brasil Império), Constituição de 1891 (Brasil República), Constituição de 1934 (Segunda República), Constituição de 1937 (Estado Novo), Constituição de 1946, Constituição de 1967 (Período Militar), Constituição de 1988.

arrecadação tributária, embora a União tenha se posicionado como a principal arrecadadora, com uma extrema centralização no governo federal do poder decisório sobre os gastos.

Entretanto, não se pode deixar de observar a complexa estrutura federativa existente no Brasil. O Estado brasileiro desdobra-se em três níveis de governo: governo central, unidades federativas (Estados e um Distrito Federal) e Municípios, sendo que Estados e Municípios sempre desempenharam um importante papel fiscal na federação brasileira. Assim, as relações intergovernamentais também foram marcadas por processos de disputas e negociações.

Desde sua origem, a federação brasileira adotou um regime de separação de fontes tributárias, com a discriminação de impostos de competência exclusiva de cada ente federativo. Embora o sistema tributário brasileiro tenha passado por mudanças nas últimas décadas, Arretche (2004) aponta que tais mudanças se caracterizaram por um processo lento e gradual, destacando-se as reformas operadas pelo regime militar, a partir de 1964, e a descentralização fiscal proposta na atual Constituição de 1988.

No que nos interessa neste trabalho, será enfatizado o período de 1964 até a atual Constituição de 1988, recuperando, para tanto, os aspectos fiscais e financeiros que resultaram dos modelos de centralização e descentralização adotados. E como o foco do trabalho são os governos estaduais, a relação destes com o governo central será destacada.

3.2 Os Estados e o federalismo fiscal no Brasil no período de 1964 a 1988

O período que vai do início da ditadura militar no Brasil, em 1964, até a promulgação da atual Constituição Federal, em 1988, é emblemático. Embora caracterizado pela presença de um forte aparelho repressivo, com supressão das liberdades individuais, extinção de partidos políticos e esvaziamento do Congresso Nacional, o período foi marcado por importantes reformas do sistema econômico e do aparato estatal, como a reforma financeira e tributária (OLIVEIRA, 2010). A forma de articulação federativa instituída e os grandes impactos fiscais que decorreram do modelo de federalismo adotado justificam, por si só, a importância de dedicarmos uma parte deste trabalho à análise do período compreendido entre 1964 e 1988.

O movimento político centralizador decorrente da instauração de um regime autoritário, como não poderia ser diferente, resultou também num sistema fiscal muito centralizado. Para colocar em prática uma agenda centrada na promoção do crescimento, o novo governo precisou buscar novas fontes de receitas, de forma a restaurar a capacidade de financiamento do Estado, e instituir um modelo de federalismo fiscal adequado para o alcance desses objetivos. A partir de um amplo diagnóstico do setor público brasileiro, empreendido por meio do Programa de Ação Econômica Governamental (Paeg), a União federal iniciou os primeiros movimentos de reforma, a começar pela tributária (LOPREATO, 2002; OLIVEIRA, 2010).

Conforme aponta Oliveira (2010, p. 32), a ampla reformulação do sistema tributário⁹ implementada em 1966 apresentava como prioridade a promoção de ajustes no sistema de impostos e a criação de incentivos fiscais e financeiros para estimular e apoiar setores considerados estratégicos no modelo desenvolvimentista brasileiro, além de colocar em prática um modelo de federalismo fiscal que orientava os recursos para os objetivos do crescimento.

Inicialmente procedeu-se a uma organização dos tributos em grupos estabelecidos à luz de sua base econômica, quais sejam: comércio exterior; patrimônio e renda; produção, circulação e consumo de bens e serviços; e impostos especiais. Diversos impostos que não tinham seu fato gerador bem definido¹⁰ foram extintos e criados outros, como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, o Imposto sobre Transportes e Comunicações e o Imposto sobre Operações Financeiras, que passaram a contar com bases de incidência bem claras (OLIVEIRA, 2010). Hermann (2011) lembra que desse conjunto de medidas resultou a elevação da carga tributária, que passou de 16% do PIB em 1963, para 21% em 1967, sendo altamente regressiva, já que grande parte do aumento da arrecadação resultou da cobrança de impostos indiretos.

Não obstante o aumento significativo de receitas proveniente da reformulação de impostos e do aumento da carga tributária, grande parte do bolo fiscal coube à União. Isso

⁹ Vide, no Anexo I, o quadro com a estrutura de competências e partilha dos tributos instituída na Constituição Federal de 1967.

¹⁰ Oliveira (2010) cita como exemplo o Imposto sobre Indústrias e Profissões, o Imposto do Selo e o Imposto de Licença que por não terem suas bases de cálculos explícitas eram objeto de manejo dos governos, distorcendo preços relativos e aumentando os custos de produção. Com a reforma, os Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza, o Imposto sobre Transporte e Comunicações e o Imposto sobre Operações Financeiras viriam para substituí-los, com uma base de incidência clara, adequando o papel do Estado e depurando o sistema.

porque o novo regime limitou a autonomia dos entes federativos, tolhendo fortemente a atuação estadual na esfera tributária. Aos Estados foi destinada a autoridade para a cobrança de dois impostos, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICM – e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI. Além disso, a reforma tributária restringiu a competência residual de criação de impostos apenas à União federal, retirando dos entes subnacionais tal prerrogativa (OLIVEIRA, 2010). A esse respeito, Lopreato (2002, p. 52) observa ainda que o novo quadro institucional reduziu consideravelmente as prerrogativas dos entes estaduais. O autor destaca que, além da manipulação exercida sobre seus próprios impostos, como a possibilidade de alterar alíquotas e o campo de incidência, a União detinha, também, o poder de conceder isenções fiscais e subsídios ou mesmo determinar as alíquotas do ICM, sem a necessidade de aquiescência dos Estados, permitindo ao governo federal comandar parte expressiva das receitas públicas.

No âmbito das transferências fiscais, embora a Constituição de 1967 tenha mantido o sistema de repartição de impostos federais, operacionalizado por meio dos fundos de participação dos Estados e dos Municípios, Arretche (2005) destaca que a centralização fiscal do período militar impôs alíquotas cada vez mais reduzidas aos níveis inferiores de governo, atingindo seu ápice em 1968, quando essas transferências constitucionais foram reduzidas a 10% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

A Tabela 2 apresenta a desproporção na distribuição dos recursos tributários, evidenciando a forte centralização fiscal no governo federal que caracterizou esse período.

Tabela 2 - Distribuição Federativa das Receitas

Ano	Carga Tributária Brasileira (% PIB)	Arrecadação direta (%)			Receita disponível (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,4	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1965	19,0	63,6	30,8	5,6	54,8	35,1	10,1
1970	26,0	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	9,9
1975	25,2	73,7	23,5	2,8	68,0	23,3	8,7
1980	24,5	74,7	21,6	3,0	68,2	23,3	8,6
1981	25,3	75,7	21,3	3,3	68,4	22,3	9,3
1982	26,3	75,9	21,4	2,7	69,0	22,1	8,9
1983	27,0	76,5	20,6	2,8	69,8	21,3	8,9
1984	24,3	73,6	23,7	2,7	65,8	24,1	10,1
1985	24,1	72,7	24,9	2,4	62,7	26,2	11,1

Fonte: OLIVEIRA (2007, p. 45).

O movimento centralizador também se refletiu pelo lado das despesas. Conforme aponta Lopreato (2002), além da concentração de grande parte dos recursos tributários, a União passou a assumir um volume considerável de gastos de responsabilidade dos entes estaduais e a exercer o controle na destinação dos gastos realizados pelos próprios governos subnacionais.

Serra e Afonso (1999) apontam que em 1980, quando a centralização financeira atingiu seu auge, a União respondia por cerca de 70% do gasto público nacional, superando os 60% registrados em 1960.

Nesse sentido, destaca-se o fato de que as transferências de recursos do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, embora contivessem objetivos redistributivos¹¹ e tenham contribuído para melhorar a posição relativa dos Estados e Municípios no bolo das receitas (OLIVEIRA, 2007), eram condicionadas, entre diversos critérios estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, à destinação obrigatória de 50% dos recursos para as despesas de capital. Além disso, a obrigatoriedade de se aplicar contrapartida de recursos dos Estados nessas despesas conduziu a uma excessiva rigidez orçamentária, bem como contribuiu para ampliar a defasagem existente entre os entes estaduais, dadas as suas diferentes capacidades

¹¹ A esse respeito, Oliveira (2010, p. 26) destaca que “a grande novidade neste campo surgiu na definição constitucional de transferências de receitas para os governos subnacionais e na garantia de destinação de parcela do orçamento federal para aplicação nas áreas menos desenvolvidas do país”.

de arrecadação e, portanto, de atendimento aos critérios de recebimento dos recursos (LOPREATO, 2002). É digno de nota ainda o fato de que a ordem federativa era pautada pelos determinantes políticos, que prevaleciam sobre os critérios predefinidos de distribuição de encargos (JAYME JR; 1995).

Sob uma perspectiva teórica, como se pode perceber, o modelo de federalismo inaugurado nesse período voltou-se, sobretudo, para o exercício da função alocativa do setor público. Coube à União federal o papel de protagonista na condução da agenda de desenvolvimento; no entanto, também foi relevante o papel desempenhado pelos entes subnacionais. Os Estados atuaram como parceiros por excelência do governo central na implementação de diversas políticas públicas.

Esse argumento pode ser sustentado por duas razões principais. Em primeiro lugar, destaca-se o envolvimento compulsório dos níveis subnacionais imposto pelo governo central em algumas políticas específicas, como a que ocorreu em 1968/1969, quando, no âmbito da política de incentivo às exportações, foi atribuído aos Estados o ônus da perda de receita do ICM decorrente da concessão da isenção e do crédito-prêmio desse imposto para os produtos manufaturados (OLIVEIRA, 2010, p.36). Em segundo lugar e de forma mais relevante, ressaltam-se os passos dados pelo governo central em direção ao fortalecimento da capacidade administrativa estadual. A esse respeito, Arretche (1996, p. 11) explica que a partir dos anos 1960, intensificou-se a criação de empresas públicas estaduais nos diversos campos, destacando-se eletricidade, telecomunicações, saneamento, assistência técnica rural, entre outras, “estimuladas pelas políticas emanadas do centro”. A estratégia pressupunha, nos termos da autora (idem, p.11), “de um lado, uma agência federal planejadora e financiadora e, de outro lado, empresas estaduais encarregadas da execução das políticas, sob controle dos governos estaduais”. Além disso, a autora ressalta que desse modelo decorreu a constituição de diversas empresas em âmbito estadual e corpos técnicos altamente capacitados, os quais focalizaram-se na formulação e execução de políticas públicas com recorte regional ou local.

Os mecanismos de adesão dos Estados à estratégia desenvolvimentista do governo militar se deram, portanto, sob duas frentes. A primeira se refere às condicionalidades de gastos impostas pelo sistema de transferências fiscais. Esse é um ponto importante, pois reflete a redução da autonomia estadual no direcionamento dos gastos. Como o governo central podia alterar alíquotas de impostos estaduais e conceder isenções, observou-se uma redução das receitas dos Estados, intensificando-se a articulação desses entes com o governo

federal, a fim de suprir os recursos exigidos para o acompanhamento da expansão econômica. O acesso aos recursos federais, tanto no que diz respeito à repartição tributária, quanto às verbas oriundas de crédito das agências oficiais, dos convênios, dos fundos, programas e dos repasses a fundo perdido, era condicionado a gastos previamente ditados pelo nível central. Conforme aponta Lopreato (2002), isso permitia à União impor suas regras e manipular o fluxo financeiro em direção às áreas prioritárias da política oficial e aos interesses regionais.

A segunda frente diz respeito ao acesso ao mercado de crédito, especialmente viabilizado com o apoio das empresas e dos bancos públicos estaduais. De um modo geral, a reformulação do sistema tributário, com forte centralização de recursos na União, influenciou, em boa medida, o padrão de financiamento adotado pelos Estados. A perda de autonomia no campo fiscal refletiu a incapacidade das unidades federativas de se ajustarem às suas condições e responderem aos seus gastos, os quais eram, em grande parte, direcionados pelo governo central. A saída encontrada para lidarem com o esvaziamento da arrecadação estadual e ampliarem seus gastos foi o endividamento. As fontes alternativas de financiamento, apoiadas, sobretudo, na contratação de recursos externos e no acesso ao mercado de crédito interno vinculado a órgãos públicos, foram facilitadas pela ampliação do grau de abertura da economia ao capital externo, empreendidas pelo Paeg, no âmbito das reformas de 1964-66 (LOPREATO, 2002; HERMANN, 2011). Esses recursos, de igual forma, eram também regulados pelo governo central que influenciava as decisões sobre a destinação dos empréstimos captados para as áreas consideradas prioritárias.

O governo federal estimulava a utilização desse método de financiamento. Prova disso é que, mesmo existindo normas de restrição ao endividamento, por diversas vezes foram aprovados pedidos de suspensão dos limites na contratação de empréstimos internos e de contratação de operações externas. O Senado Federal, a quem caberia o controle e limitação do endividamento dos Estados, em poucas situações adotou um comportamento restritivo (LOPREATO, 2002). O endividamento havia, portanto, assumido a forma de relação intergovernamental na federação brasileira.

Lopreato (2002, p. 57-58) destaca que

[...] o interesse do governo de intervir no poder de decisão sobre o endividamento e de influir no destino dos gastos revelou-se na abertura dada aos Estados de suspenderem a proibição, quando se tratasse de títulos especificamente vinculados a: financiamento de obras ou serviços reprodutivos, financiamento de máquinas, equipamentos e implementos

agrícolas ou de máquinas e equipamentos rodoviários; execução de obras de saneamento básico, projetos de urbanização de conjuntos habitacionais de baixa renda; e investimentos específicos financiados com recursos do PIS/Pasep, desde que apreciados pelo CMN e submetidos à deliberação do Senado Federal. (LOPREATO, 2002, p. 57-58)

Importa, ainda, enfatizar que as facilidades na obtenção de crédito funcionavam, na prática, como um mecanismo de validação do sistema político instituído.

A esse respeito, Abrucio (1999, p.13) argumenta que

a forte centralização tributária não resistiria politicamente se os governos subnacionais não fossem recompensados de algum modo. Num primeiro momento, os militares aumentaram as transferências voluntárias aos estados mais pobres e, a partir de 1975, foram afrouxados os limites de endividamento dos estados, favorecendo as unidades mais ricas do Sudeste, sobretudo São Paulo e suas estatais. (ABRUCIO, 1999, p.13)

Essa perspectiva também é abordada por Mora e Silva (2001), que ressaltam a importância crescente que as transferências negociadas passaram a exercer sobre o financiamento dos entes estaduais.

A ampliação dos gastos estaduais, em particular dos investimentos, se caracterizou, portanto, por um novo padrão de financiamento, com peso crescente dos fluxos originários dos bancos, empresas estatais e órgãos públicos e de recursos externos, em detrimento das receitas tributárias (LOPREATO, 2002). Como observa Hermann (2011), essa dinâmica de gastos se beneficiou de uma fase de crescimento vigoroso da economia brasileira, que se estendeu até 1973, com uma média de crescimento do PIB da ordem de 11% ao ano, acompanhado de uma queda da inflação. O “milagre econômico”, como ficou conhecido esse período, possibilitou a manutenção de uma trajetória crescente da taxa de investimento, registrando cerca de 20% do PIB no início da década de 70.

Assim, o pacto federativo instaurado em 1964 sustentou-se sobre três pilares fundamentais: o novo quadro tributário extremamente centralizador; o controle federal sobre os recursos financeiros; e a descentralização administrativa, alçando as empresas estatais e autarquias a *locus* privilegiado de ampliação de gastos e de articulação com os estados (JAYME JR, 1995; LOPREATO, 2000). A articulação dos Estados com a União no tocante à negociação de verbas e ao acesso a recursos federais teve papel fundamental no financiamento público, bem como no jogo político entre o Executivo federal e as elites regionais. Nesses moldes, o jogo federativo permitia, ainda, o controle sobre os interesses entre Estados e blocos regionais potencialmente conflitantes, garantidas pela transferência de recursos a

fundos públicos para as regiões menos desenvolvidas (LOPREATO, 2000). Dessa forma, as transferências se tornaram o amálgama do pacto federativo.

Embora não se possa dizer que nesse período tenha prevalecido no Brasil uma visão do papel do Estado ditado pela *Welfare Economics*, tendo em vista que esse desenho teórico reflete o contexto histórico específico das economias desenvolvidas da Europa e dos Estados Unidos, o caso brasileiro se aproxima da experiência internacional elucidativa da teoria hegemônica pela prevalência da função alocativa do setor público associado a um regime de poucas restrições orçamentárias.

O exercício da função alocativa, aliado a um regime de fraca disciplina fiscal, conduziu a uma grave crise fiscal do Estado brasileiro, com dificuldades de sustentação, especialmente no contexto internacional de restrição ao crédito.

A omissão acerca das funções distributivas e estabilizadoras, por sua vez, conduziu a um recrudescimento das desigualdades regionais no país e a um forte desequilíbrio do setor público, marcado especialmente pelo acelerado processo inflacionário. Nesses aspectos, o período foi caracterizado por um ambiente macroeconômico deteriorado e pelo aprofundamento das heterogeneidades no país. A esse respeito, Souza (2005) destaca que a concentração econômica no período militar só não atingiu patamares mais alarmantes, dadas as altas taxas de crescimento econômico que marcaram o período e que possibilitaram empreender políticas na direção oposta.

Sob a perspectiva da disciplina fiscal, Vargas (2006) observa que o modelo desenvolvimentista prevalecente no país até a década de 1980 caracterizou-se por um quadro de fracas restrições fiscais e financeiras dos Estados, o que conduziu, por um lado, a um crescente endividamento estadual, dadas as relativas facilidades de obtenção de crédito interno e externo, e, por outro lado, a uma relevante dependência fiscal frente ao governo federal, reflexo de uma base tributária dispersa e baseada em impostos indiretos (VARGAS, 2006).

O controle exercido pela União nesse período restringiu-se à vinculação das transferências intergovernamentais, que funcionavam, na prática, como um mecanismo de direcionamento de investimentos dos governos subnacionais. Como resultado, os Estados passaram a adotar comportamentos de descolamento dos gastos de suas receitas fiscais,

financiando os déficits públicos com novas operações de crédito, gerando acúmulo crescente do estoque de suas dívidas (VARGAS, 2006).

No âmbito das finanças públicas estaduais, o quadro que se configurou foi de descontrole fiscal, caracterizado pelos altos níveis de endividamento e por estruturas incapazes de recompor o padrão de financiamento e retomar os investimentos a partir da geração de recursos próprios (JAYME JR, 1995). A dívida dos governos subnacionais que, até meados da década de 1960 era praticamente inexpressiva, torna-se explosiva, atingindo, já em 1981, US\$ 22,8 bilhões, conforme destacado por Abrucio e Costa (1999), sendo que US\$ 18,3 bilhões eram apenas dos Estados do Sudeste brasileiro. São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul se tornaram os principais devedores estaduais.

Os sinais de ruptura no padrão de financiamento adotado vieram com as diversas mudanças que assinalaram o cenário internacional na década de 80, apontando para o esgotamento do modelo de crescimento vigente no país, comandado por investimentos públicos com apoio no endividamento dos níveis de governo. A crise internacional externa teve como principal e mais danosa consequência a exaustão das fontes de financiamento. Para os países endividados, como o Brasil, o resultado desse novo cenário foi a restrição ao crédito internacional e o aumento do serviço da dívida decorrente do endividamento pretérito (LOPREATO, 2002; HERMANN, 2011).

Em outros termos, Jayme Jr. (1995, p. 92) assevera:

Em síntese, embora seja possível admitir que as condições objetivas para a desestruturação fiscal e financeira do Setor Público estivessem presentes nos anos setenta, consequência do elevado endividamento externo e da estatização da dívida, da centralização tributária e do sistema financeiro privado especializado em aplicações de curto prazo, é com o colapso do financiamento externo, no início dos anos oitenta, que a crise fiscal se explicita e impõe constrangimentos de toda ordem ao setor público em suas diversas esferas. (JAYME JR., 1995, p.92)

Entretanto, as tentativas de solucionar os desequilíbrios fiscais e financeiros esbarravam, em particular, no elevado volume do estoque da dívida pública e no seu elevado custo financeiro (JAYME JR, 1995). Além disso, a estrutura tributária em vigor e a estrutura de financiamento da economia se colocavam como importantes entraves a qualquer tentativa de ajuste fiscal. A retração da arrecadação própria das unidades, bem como a diminuição das transferências federais, decorrentes da política restritiva imposta pelos organismos internacionais, derivavam na incapacidade dos entes subnacionais de lidarem com o alto custo

da dívida, resultando em inadimplências e em inúmeras rodadas de negociação junto ao governo federal (JAYME JR, 1995).

A esse respeito, Lopreato (2002, p.168) destaca que

[...] a dificuldade de sustentar o fluxo do serviço da dívida fez que se generalizasse o uso do não-pagamento das obrigações como saída pra financiamento de outros gastos. Os atrasos com empreiteiros, com fornecedores, com a previdência Social, com o FGTS, com o BNDES, com a CEF e com os demais agentes oficiais de crédito, além das instituições dos próprios Estados, tornaram-se práticas corriqueiras e ocuparam papel de destaque em praticamente todos os Estados. (LOPREATO, 2002, p.168)

Nessa situação de colapso das finanças públicas, o conflito federativo se verticaliza, passando a prevalecer comportamentos “predatórios” entre Estados federados e União. O “federalismo predatório”, para usar o termo de Abrucio e Costa (1999), evidenciava um jogo de empurra entre os governos estaduais e o governo central. Dado que o Tesouro Nacional é quem dava o aval das dívidas estaduais, em caso de inadimplência o ônus era revertido para os cofres federais. Assim, os Estados sistematicamente lançavam mão de formas de burlar o ajuste, passando a transferir para o governo federal o ônus da crise fiscal (ABRUCIO, COSTA, 1999; JAYME JR, 1995; PRADO, 2007).

Assim,

a década de 1980 caracterizou-se pela crise dos Estados e pelo conflito com a esfera federal na disputa em torno da definição dos parâmetros de acesso a novos empréstimos, de rolagem das dívidas, de repartição de receita tributária e de liberdade na adoção de uma política tributária própria, cujos avanços e recuos foram dados pelo encaminhamento da crise econômica e pelos passos da agenda política. (LOPREATO, 2002, p. 75)

Com diversas tentativas de ajustamento, a economia brasileira vivenciou, na década de 1980, um cenário de forte aceleração inflacionária, com manutenção da estagnação e da instabilidade econômica.

O enfraquecimento econômico do país repercutiu também no esgotamento do governo militar. Assim, paralelamente ao cenário econômico, acompanhou-se a reorganização das forças políticas nas eleições de 1982, quando pela primeira vez foram eleitos governadores oposicionistas em importantes Estados brasileiros, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. O fortalecimento dos Estados somado ao longo período de estagflação que viveu o país na década de 80, contribuíram, desse modo, para a transição da ditadura para um regime democrático (ABRUCIO, 1999).

3.3 Os Estados e o federalismo fiscal no Brasil no período de 1988 a 1994

Se a principal característica do período militar foi a centralização, o período que se inicia com a promulgação da atual Constituição no Brasil e se estende até o ano de 1994 é caracterizado por um movimento de forte descentralização. A reação à concentração de decisões e de recursos financeiros tornou-se o tema central da agenda da democratização, provocando alterações significativas na órbita federativa.

Almeida (2005, p. 29) destaca que

[...] nessas circunstâncias, a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção. (ALMEIDA, 2005, p.29)

É por essa razão que Affonso (1994) afirma que a luta pela redemocratização confundiu-se com a descentralização fiscal e administrativa.

Como foi visto na seção anterior, a crise das finanças públicas estaduais alcançou níveis sem precedentes, apontando para um novo desenho de articulação entre as esferas federativas. Assim, o fim da ditadura militar e o fortalecimento político dos governadores refletiram nos contornos descentralizantes assumidos na Constituição de 1988, que rompeu com o pacto federativo anterior, inaugurando um novo arranjo marcado pela descentralização governamental.

Embora desde o final da década de 1970 se tenha assistido a uma ampliação de recursos e poderes em matéria fiscal dos Estados e Municípios, é na Carta de 1988 que os entes subnacionais passam a assumir uma parcela maior do bolo tributário, levando o Brasil a ser considerado, ao lado da Argentina e em termos fiscais, o país mais descentralizado da América Latina (AFONSO, 1994; AFFONSO, 2000).

No campo político, conforme assinala Oliveira (2007), as principais mudanças remetem às autonomias dos entes subnacionais, especialmente no que se refere à possibilidade de elegerem, por voto direto, seus representantes e governantes. Aos Municípios, pela primeira vez, foi concedido o *status* de ente federativo, manifestando-se ainda mais o caráter de descentralização em curso. Importante ainda é a autonomia concedida ao Poder Legislativo na discussão do orçamento público, com poderes para emendar e modificar as rubricas

orçamentárias, bem como participar do processo de definição das prioridades públicas, abrindo, desse modo, novas perspectivas para a viabilização do controle da sociedade sobre a destinação dos gastos públicos.

A descentralização tributária e fiscal, por sua vez, permitiu ampliar as competências tributárias dos Estados e Municípios, com maior autonomia sobre a arrecadação e destinação dos recursos. O novo modelo tributário¹², presidido pela lógica da descentralização, buscou corrigir distorções do anterior, estabelecendo uma estrutura tributária mais progressiva e menos injusta, com a fusão de impostos indiretos. A União perdeu os impostos únicos e especiais, bem como viu reduzida a fatia do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a qual teve as alíquotas de transferências para as subesferas majoradas de 33% para 47%, no caso do IR, e de 33% para 57%, no caso do IPI. Estabeleceu-se ainda o Imposto sobre Grandes Fortunas, que nunca chegou a ser regulamentado (OLIVEIRA, 2010).

Os Estados tiveram expressiva ampliação da base de incidência do seu principal tributo, o ICM¹³, que passou a incluir serviços, denominando-se ICMS¹⁴, o qual foi ainda unificado com diversos impostos que eram de competência da União¹⁵. Além disso, foi criado o Imposto sobre Herança e Doações, destacando-se ainda, a majoração dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) de 16% para 21,5%, dos recursos para os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados, que repassava 10% da receita do IPI aos Estados. A CR/88 ainda restaurou a autonomia legislativa aos Estados sobre o ICMS, embora tenha deixado a cargo do Senado Federal a definição de limites mínimos de alíquotas. Além disso, retirou da União a autonomia que a Constituição anterior lhe atribuía de conceder isenções sobre os impostos de competência estadual e municipal. Em contrapartida, os Estados e Municípios ficaram proibidos de criar novos impostos e limitou-se à competência exclusiva da União a cobrança de contribuições sociais (OLIVEIRA, 2007).

¹² A nova distribuição tributária estabelecida na Constituição da República de 1988 pode ser conferida no Anexo 2.

¹³ Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

¹⁴ Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação.

¹⁵ Conforme Oliveira (1995, p. 185), o ICMS significou a unificação do Imposto Único sobre Minerais (IUM), do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis (IULC), do Imposto sobre Comunicações (ISC) e do Imposto sobre Transporte Rodoviário (ISTR).

Os Municípios, no entanto, foram os principais beneficiados do processo de descentralização. Lograram a transferência do ITBI¹⁶, que antes era de competência estadual, para sua esfera de competência, bem como tiveram ampliadas as alíquotas de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de 17% para 22,5% e obtiveram o compartilhamento do Imposto Territorial Rural com a União (OLIVEIRA, 2010; JAYME JR.; 1995).

A repartição do bolo tributário beneficiou, portanto, Estados e Municípios, em detrimento do nível central. Oliveira (2010) destaca que os reflexos dessas mudanças puderam ser sentidos já nos primeiros anos de implementação, quando a receita tributária disponível da União reduziu de 60,1%, em 1988, para 54,3%, em 1991, repercutindo em aumentos relativos para os entes subnacionais.

A tabela abaixo evidencia a mudança na distribuição de recursos com a Constituição de 1988.

Tabela 3 - Distribuição dos Recursos Públicos (%) 1985-1993

Esfera de governo	Distribuição anterior à Constituição		Distribuição pós-Constituição	
	1985		1993 (*)	
	%	PIB	%	PIB
Federal	44,6	6,7	36,5	5,7
Estadual	37,2	5,6	40,7	6,3
Municipal	18,2	2,7	22,8	3,5
Total	100	15,1	100	15,6

Fonte: Adaptado de SOUZA (1998, pág. 6). Extraído de Rezende (1990:161).
 (*) 1993 foi o ano em que a reforma de 1988 foi integralmente implantada.

A descentralização no Brasil, diferentemente do que pregava a *public choice* nos países desenvolvidos e em crise, não almejou a redução dos níveis de atuação da esfera estatal. Ao contrário disso, fortaleceu Estados e Municípios na direção da ação alocativa, passando os Municípios a principais parceiros da União na condução das políticas públicas.

¹⁶ Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos*.

Isso se justifica tanto pela ampliação tributária alcançada por esse ente, quanto pelo alargamento de suas funções e competências constitucionais¹⁷.

Por outro lado, a agenda proposta pela Constituição Federal de 1988 voltou-se também para o exercício da função distributiva do setor público. Em resposta às demandas sociais, ampliaram-se as responsabilidades do Estado, ao introduzir o conceito de seguridade social e criar uma estrutura de financiamento, a partir do estabelecimento de regras específicas de vinculações de receitas. Foram ainda ampliadas as competências com saúde e educação e garantidos recursos mínimos a serem aplicados pelos três níveis de governo. Nessa mesma linha, Affonso (2000, p.135) salienta que, em 1995, os Estados e Municípios concentravam 76% dos gastos nas funções educação e cultura e 55% das funções saúde e saneamento, como um reflexo claro da descentralização das despesas fiscais.

Além da ampliação dos gastos sociais, as transferências obrigatórias também foram desenhadas com objetivos redistributivos. O FPE destinou, inicialmente, 85% de seus recursos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, mais recentemente¹⁸, passou a adotar de forma semelhante ao FPM, entre outros critérios de repartição, o inverso da renda domiciliar per capita.

Contudo, o alargamento das funções alocativa e distributiva na federação brasileira ocorreu de forma bastante desorganizada. Em primeiro lugar, porque a descentralização no Brasil aconteceu num momento de grande instabilidade política, marcada pela transição de um período ditatorial para uma democracia. Dessa forma, a principal característica desse processo, nas palavras de Affonso (1994, p. 332) foi a “disputa do comando do gasto público com capacidade de articulação política eleitoral”. Considerando as características políticas brasileiras de acesso e preservação do poder, o que se viu foi um movimento municipalista, que resultou na emancipação desenfreada de municípios, dada a possibilidade de recebimento de novas receitas proporcionadas pela CF/88, em especial as decorrentes da repartição de tributos da União, por meio do Fundo de Participação dos Municípios. O processo de emancipação de tão grande número de Municípios (atualmente ele são 5.561), além ter

¹⁷ A CF/88 elegeu os Municípios como o lócus da execução das políticas públicas. Além de partilhar a atuação concorrente com os Estados e a União (art. 24 da CF/88), aos Municípios couberam ainda organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, considerado de caráter essencial; manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar serviços de atendimento à saúde da população; e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30 da CF/88).

¹⁸ A partir da Lei Complementar Federal nº 143, de 2013, foram alterados os critérios de distribuição do FPE entre os Estados.

limitado as possibilidades de coordenação federativa, por meio da adequação entre responsabilidade de gastos e capacidade financeira, resultou num contingente de Municípios pequenos, com baixa capacidade tributária, com uma precária máquina administrativa e sem condições de arcar com as atribuições conferidas pela CF/88 (AFFONSO, 1994, 2000; ABRUCIO, 2005).

Outra característica importante do processo de descentralização fiscal no Brasil é que este se iniciou num contexto de grande instabilidade econômica, marcado por recessão, descontrole inflacionário e corte de crédito ao setor público. Essa situação impôs ainda mais obstáculos, já que a descentralização tributária aliada à expansão dos direitos sociais exigia a ampliação dos gastos num cenário de restrição de recursos. Ademais, num contexto de inflação, exacerbaram-se também as dificuldades para constituir mecanismos de coordenação, mais especificamente para descentralizar as políticas públicas, que agora passavam a ser de responsabilidade dos entes subnacionais. A esse respeito, Abrucio (2005) explica que a situação inflacionária fazia com que o repasse de recursos fosse feito de forma extremamente instável, prejudicando a assunção das atribuições por parte dos governos locais. Affonso (2000) aponta que a primeira tentativa de promover a transferência de encargos aos níveis subnacionais ocorreu no final do governo Sarney (1985-1990), sendo abortada por diversos motivos. O autor explica que, de um lado, assistiu-se à resistência de diversos setores do Executivo federal em delegarem essas funções, o que significava abrir mão de uma forma privilegiada de controle político. De outro, Estados e Municípios resistiam a comprometer-se com as novas responsabilidades, visto que não havia garantia da constância e continuidade no recebimento dos recursos.

A questão é que a ausência de uma estratégia de descentralização, aliada à expressiva heterogeneidade socioeconômica brasileira, conduziu a uma situação de ausência de correspondência necessária entre a distribuição de encargos e receitas.

Passado o inicial revigoramento do federalismo, este foi afetado a partir do momento em que as bases de financiamento do Estado se fragilizaram, refletindo negativamente na crescente autonomia das subesferas. Como consequência, Affonso (2000) destaca que o enfraquecimento financeiro da União repercutiu na redução de sua capacidade de soldar interesses regionais, por meio de instrumentos da política tributária, tais como a renúncia fiscal ou mesmo via gastos diretos do governo federal, afetando sua capacidade de coordenação federativa.

Nas palavras de Souza (1998, p.5):

A Federação apresenta grande participação das esferas subnacionais na receita pública nacional, assim como na despesa, sem grande interferência do governo federal. Por outro lado, o país paga também um custo relativamente alto para manter a unidade nacional e registra um sistema federativo, de relações intergovernamentais e de formulação e implementação de políticas públicas, complexo e ainda desarticulado.

Assim, inicialmente a descentralização funcionou na prática como um mero repasse de funções sem a preocupação com a adequação da capacidade de financiamento das políticas públicas. Nesse sentido, Afonso (1994, p. 362) assinala que, num primeiro momento, a maior disponibilidade de recursos dos governos subnacionais no período pós-constituente permitiu compensar os efeitos da restrição do crédito e dos repasses voluntários, dado que foram ampliadas as receitas de impostos e as transferências constitucionais. No entanto, assistiu-se também a um aumento do gasto público subnacional, propiciado pela nova repartição constitucional de receitas, contraposta às crescentes preocupações de ameaça de deflagração de um processo hiperinflacionário¹⁹ e que apontavam para a redução do déficit público e, portanto, para o controle das contas públicas. Além disso, persistiam as relações entre setor público e empresas e bancos estatais, gerando maior acúmulo de estoque da dívida.

Os sucessivos planos econômicos²⁰ empreendidos ao longo da década de 1980 e 1990 – o Plano Cruzado e Cruzado II (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989), o Plano Collor I (1990) e o Plano Collor II (1991) – mostraram-se incapazes de produzir efeitos sobre a economia, ampliando ainda mais os desequilíbrios na formação de preços. A estagnação econômica e a crise fiscal das finanças públicas brasileiras dos anos 1980 e que teve continuidade nos anos 1990, resultaram num processo de superinflação.

Destaca-se, nesse aspecto, a permanência de um regime de fracas restrições fiscais, o que contribuiu ainda mais para o agravamento da crise fiscal decorrente do endividamento da década de 70 (ALMEIDA, 2005).

Ainda do ponto de vista fiscal, alguns autores, como Oliveira (2007; 2010) consideram que esse modelo impôs restrições ao equilíbrio federativo, dado o descompasso na combinação adequada das fontes de financiamento com as novas atribuições do Estado,

¹⁹ Em 1988, a inflação registrada no país era de 1.037%, atingindo 1.782% em 1989.

²⁰ Guimarães (2014) explica que na segunda metade dos anos 80, os problemas econômicos continuaram sendo a inflação e a dívida externa. Assim, os planos econômicos implementados para conter a inflação partiam do consenso que se formara à época de que a correção monetária era o principal obstáculo para a estabilização dos preços, sendo, imprescindível, dessa maneira, desindexar a economia. Dessa forma, os planos econômicos lançaram mão de políticas de congelamento de preços, todas sem sucesso. Para uma análise mais detalhada dos planos, ver Oliveira (2012a).

especialmente no que concernia às competências do poder central. Assim, em pouco tempo viu-se a reação do governo federal para reverter a perda de receitas sofridas com as mudanças introduzidas pela Carta de 1988. A regulamentação de diversas contribuições sociais se tornou o instrumento de ajuste das contas federais, visto que escapavam da base da partilha com Estados e Municípios, além de servirem como uma alternativa na obtenção de recursos adicionais para o atendimento das novas responsabilidades.

O avanço federal sobre as receitas provenientes das contribuições sociais que se seguiu até 1993²¹, no entanto, não tinha como objetivo corrigir as imperfeições do sistema tributário instituído em 1988, mas fortalecer financeiramente a União. Essa estratégia, contudo, contribuía para aumentar ainda mais a carga tributária, com reflexos na competitividade da economia. Oliveira (2010, p. 42) destaca que

[...] a crise econômica que marcou este período, associada à crise fiscal e à ameaça permanente de deflagração de um processo hiperinflacionário, a par da necessidade de o governo federal encontrar soluções para o financiamento das políticas públicas estabelecidas na Carta de 1988, transformou o sistema tributário num mero instrumento de ajuste fiscal: de seu ventre deveriam vir os recursos indispensáveis para o financiamento do governo mesmo que, para isto, fosse necessário, como de fato aconteceu, torná-lo um instrumento antinômico do crescimento econômico, da equidade e da federação.

[...] Favorável para a arrecadação, essa nova estrutura tributária, que passou a ser invadida pelas receitas das contribuições sociais, tornou-se letal para a competitividade da economia e para a questão da equidade, na medida em que, dada sua sistemática de incidência cumulativa, aumenta o “custo-Brasil” e seus efeitos resultam em ônus significativos para as camadas mais pobres da população. (OLIVEIRA, 2010, p.42)

Os problemas afetos ao endividamento, contudo, não pautaram a agenda, permanecendo sem solução. O que se observou, por consequência, foi que, a despeito de as medidas inscritas na Carta Constitucional de 1988 objetivarem reduzir a dependência dos níveis subnacionais frente à União, era latente a incapacidade de ampliar e elevar receitas de modo a propiciar o autofinanciamento dos Estados, bem como de elevar a capacidade de investimento, dando vazão às demandas sociais que se colocaram na feitura da carta, o que escancarava ainda mais a crise fiscal do Estado. Como aponta Jayme Jr. (1995), a reestruturação da Carta Constitucional de 1988 não foi capaz de garantir uma melhora no

²¹ Oliveira (2010) aponta que de 1988 a 1993, a União lançou mão da criação de três novas contribuições sociais: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em 1989, a Cofins e PIS, em 1990, que tinham como objetivo fortalecer o mecanismo de financiamento da seguridade social e promover o ajuste fiscal do Plano Collor I.

financiamento dos entes subnacionais, tendo em vista que a ampliação de suas receitas foi acompanhada da elevação dos gastos e do aumento da dívida.

Ainda que com alguns avanços, alguns autores consideram que a Constituição de 1988 recriou o conflito federativo em outros termos. Souza (1998) aponta que, mesmo com maior grau de liberdade na destinação de recursos e na ampliação da receita disponível para os governos subnacionais, provida pela maior descentralização que estabeleceu, a Constituição de 1988 não equacionou o problema das dívidas estaduais. Nessa mesma linha, Jayme Jr. (1995) argumenta que o elemento central do novo conflito federativo foi, essencialmente, o problema de financiamento não resolvido pela Constituição de 1988, ao reduzir receitas da União sem a devida redução de encargos e dos Estados e Municípios, os quais, devedores dos bancos, sempre necessitariam de renegociar seus débitos para resolver problemas de caixa.

Além disso, as distorções mantidas no sistema federativo brasileiro, especialmente quando consideradas as enormes disparidades inter e intrarregionais, se mostraram um elemento desagregador, recriando novos conflitos entre governo central e subesferas, especialmente na disputa por receitas.

A esse respeito, Affonso (2000) esclarece que, historicamente, os mecanismos fiscais e parafiscais serviram como elemento de soldagem do pacto federativo no Brasil. Isso porque a mais distintiva característica do federalismo no Brasil é a acentuada disparidade socioeconômica. Como a descentralização não decorreu de uma iniciativa do governo federal, tendo se iniciado antes mesmo de a crise fiscal ter se tornado o tema da agenda econômica, durante os anos 1980 os governos subnacionais passaram a ter um papel de destaque, o que levou à associação entre descentralização e redemocratização, já que nessas esferas a eleição direta para governadores e prefeitos começou a se realizar uma década antes da abertura do governo central. Assim, nos termos de Affonso (2000, p. 134) “a União ficou sem quem a defendesse na Constituição de 1988, e a descentralização se deu sem um projeto de articulação, e sem uma coordenação estratégica”.

No âmbito do federalismo, Abrucio (2005, p. 49) aponta que o principal problema de a descentralização ter se configurado de maneira desorganizada ao longo do processo de redemocratização é que ela conformou um “federalismo compartimentalizado”, para utilizar sua expressão. O autor considera que a CF/88, ao distribuir as funções entre os entes federados, deixou os Estados num quadro de indefinição, tanto em relação às suas competências propriamente ditas, quanto à maneira como se relacionariam com as demais

esferas, permitindo, assim, uma atuação flexível: havendo financiamento da União, os Estados buscavam participação na política pública, mas nos casos em que não havia financiamento, apenas repassavam as responsabilidades para o nível local. A União, por sua vez, ao se ver com restritas fontes de financiamento, buscou empreender o repasse das funções aos outros níveis de governo. Assim, esse modelo se caracteriza pela falta de incentivos para o compartilhamento de funções e para atuação conjunta.

Por outro lado, mantiveram-se as relações predatórias entre Estados e União, especialmente no âmbito das dívidas estaduais. Sem uma solução nesse campo, os entes estaduais continuaram expandindo suas dívidas e déficits e, numa situação de insolvência, lançando mão das operações de socorro financeiro do governo federal. Nos anos 1990, essa relação também passa a prevalecer em âmbito horizontal, isto é, entre os Estados. Mendes (2004) realça que esses entes passaram a disputar investimentos privados e empregos para seus territórios, concedendo para tanto, baixas alíquotas de ICMS, anistias e isenções fiscais de forma desenfreada, o que resultou na chamada guerra fiscal. Com isso, tem-se um enfraquecimento tributário desse nível de governo e o recrudescimento dos problemas federativos, inclusive com a baixa capacidade de enfrentamento dos problemas afetos às disparidades regionais.

De uma forma geral, pode-se dizer que a transição representada pela CF/88 de um sistema político ditatorial para a democracia representou, no campo fiscal e tributário, uma tendência a:

- a) descentralização das competências tributárias e receitas do nível federal para os Estados e Municípios;
- b) ampliação da autonomia dos Estados e Municípios tanto no âmbito orçamentário e de definições de políticas públicas, quanto na regulamentação de suas competências tributárias;
- c) maior pressão por aumento dos gastos públicos, seja pela necessidade de recuperar os precários indicadores sociais herdados do governo militar, seja pela ampliação da capacidade de reivindicação de grupos organizados junto a instâncias governamentais, proporcionada pela redemocratização.

A reversão do processo de descentralização se inicia, contudo, com a crise econômica e o quadro de deterioração das finanças públicas, que impuseram limites ao novo arranjo

político. Isso porque, embora os Estados estivessem fortalecidos politicamente, a situação de debilidade financeira levou-os a depender de decisões de âmbito federal para a gestão de suas finanças. É nesse cenário, a partir de uma nova visão sobre a descentralização fiscal nos organismos internacionais, que o Brasil passa a adotar regras fiscais mais rígidas reduzindo a autonomia dos entes federados e conduzindo a um comportamento de forte disciplina fiscal das subesferas, como veremos adiante.

4. A CRISE FISCAL NOS ESTADOS E A ESTABILIZAÇÃO MACROECONÔMICA: NOVAS REGRAS FISCAIS E O REGIME DE FORTE DISCIPLINA FISCAL

Como discutido no capítulo anterior, a descentralização tributária instituída pela Constituição de 1988 drenou recursos para os entes subnacionais, com repercussões significativas no nível de gasto público empreendido pelas subesferas. Afonso (1994) destaca que, na década de 1980 e, principalmente, no início da década de 1990, o volume de recursos, seja em termos de receita seja em termos de despesa, disponíveis aos governos estaduais e municipais cresceu expressivamente, tanto em termos absolutos, como em proporção do PIB. Como consequência, Estados e Municípios elevaram sua participação relativa na divisão do bolo tributário, ficando com cerca de 50% das receitas disponíveis.

A descentralização tributária de 88, porém, ocorreu num contexto de grande instabilidade econômica, marcado pela recessão, descontrole inflacionário e corte de crédito ao setor público. A dificuldade inerente de se compatibilizar a descentralização com a estabilização, na visão de Afonso (1994), se apoiava no fato de que a descentralização do sistema fiscal exigia expansão de gastos e de necessidades de financiamento, quando as medidas de estabilização econômica sinalizavam para a necessidade de controle das contas públicas (AFONSO; 1994).

E fato é que a disciplina fiscal não recebeu grande atenção durante a Constituinte. Como apontam Afonso e Junqueira (2008), as preocupações no momento da feitura da Carta de 1988 voltaram-se para a democracia e para a universalização dos direitos sociais, implicando no aumento dos gastos públicos, mas sem a correspondente preocupação sobre suas formas de financiamento.

A dicotomia existente entre a descentralização e a estabilização se intensificou nos anos 1990, que se iniciaram sob o forte assombro da crise fiscal e financeira vinda dos anos 1980 – decorrente em especial da crise da dívida externa e do enfraquecimento das estruturas de financiamento do setor público – e sob um agudo processo inflacionário, que parecia se perenizar no país, atingindo 2.708,17% em 1993, ante um crescimento do PIB de 4,9%, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 4-
Brasil: evolução de variáveis econômicas selecionadas
1990-1994

Ano	Variação real do PIB (%)	Investimento/PIB (%)	Inflação (IGP-DI)	DLSP/PIB (%)
1990	-4,3	20,66	1.476,71	41
1991	1	18,11	480,23	36,8
1992	-0,5	18,42	1.157,84	37,1
1993	4,9	19,28	2.708,17	33,2
1994	5,9	20,75	1.083,85	30

Fonte: OLIVEIRA (2012a, p. 83).

Os planos econômicos empreendidos ao longo da década de 1980 e 1990 não obtiveram sucesso no combate à inflação e resultaram numa crise prolongada da economia brasileira. A estabilização tornou-se, assim, a meta prioritária da política econômica no país (OLIVEIRA, 2012a), já que no contexto de instabilidade econômica era impossível se realizar qualquer planejamento, o que contribuía ainda mais para a deterioração das finanças públicas de todo o país, em especial, das estaduais.

O foco deste capítulo é, portanto, discutir as repercussões nas finanças estaduais decorrentes da mudança na orientação dos rumos da política econômica e fiscal do país, a partir do lançamento do Plano Real, que logrou a estabilização da economia brasileira.

Para tanto, será abordado o contexto em que se passou a promover e sustentar a disciplina fiscal macroeconômica como condição da manutenção da estabilidade de preços. Dessa forma, pretende-se tratar dos programas de restrição fiscal e financeira empreendidos a partir do programa de estabilização econômica de 1994, abordando seus reflexos na renegociação das dívidas estaduais e na aprovação de metas de gestão fiscal incorporadas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mais uma vez, ressalta-se que alguns dos temas tratados, como a condução da política econômica promovida pelo Plano Real, somente serão enfocados quando estiverem relacionados com o objetivo deste trabalho.

4.1 Os anos 1990: crise fiscal e as políticas de estabilização macroeconômica

Os anos 1990 se iniciaram no Brasil sob uma forte influência da abertura econômica e da inserção do país no processo de globalização, implementadas ainda no governo Collor (1990-1992), que redefiniu as formas de articulação financeira²² a partir das diretrizes traçadas no plano internacional. A função estabilizadora estabeleceu-se como prioridade de ação do Estado, seguindo a um processo de redefinição do papel do Estado na economia brasileira.

Como aponta Lopreato (1997, p. 100), as políticas de estabilização propostas pelos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, se fundamentavam nas políticas liberais apregoadas no Consenso de Washington.

A nova proposta econômica negava o antigo modelo de desenvolvimento das economias latino-americanas e defendia um conjunto de reformas com o objetivo de acelerar a integração dessas mesmas economias com a economia globalizada. A adoção de um regime de câmbio estável, a abertura do mercado nacional à concorrência do capital produtivo internacional, a liberalização do mercado financeiro e a participação do capital privado em áreas até então controladas pelo poder público passaram a formar a base mínima para que as economias nacionais se credenciassem, diante da comunidade internacional, a receber novos investimentos industriais e parte dos fluxos financeiros que abarrotam o mundo capitalista. (LOPREATO, 1997, p.101)

A esse respeito, Leite (2011) aponta ainda que

[...] na primeira metade da década de 1990, havia uma situação financeira internacional favorável à implementação de um plano de estabilização econômica baseado em taxas de câmbio valorizadas e juros altos. As taxas de juros norte-americanas estavam baixas e havia um grande fluxo internacional de capitais que imigravam para a América Latina, em função da adesão dos países ao plano de reestruturação da dívida externa, o Plano Brady²³.

Assim, já no começo da década, a partir do governo do presidente Collor, têm-se início os primeiros movimentos de mudança. Isso porque “o sucesso do governo passou a depender, em grande medida, da aceitação da estratégia de desenvolvimento e do cumprimento das metas do programa de estabilização pelos governos subnacionais” (LOPREATO, 1997, p. 102), dado o peso financeiro que esses entes representavam. O

²² Segundo Oliveira (2012a), as formas de articulação financeira direcionavam-se, especialmente, para a redução da participação do estado na economia e para a abertura comercial do país, especialmente via a liberação das importações.

²³ Guimarães (2014) esclarece que o Plano Brady teve como objetivo difundir as políticas neoliberais, a partir da oferta de incentivos para a redução do saldo da dívida externa.

controle do endividamento e do déficit público e o programa de privatização das empresas e bancos estaduais tornaram-se variáveis-chave nesse processo.

A resolução do impasse dos anos 1980 e que adentrava os anos 1990, relativo às relações entre a União e os Estados na luta pelo controle das contas públicas, era fundamental para a condução da política econômica. Como assinala Lopreato (1997, p. 98):

A União, quando pressionada pela ameaça do colapso da economia, encontrou forças para definir caminhos duros de ajuste e de controle das finanças estaduais. Os Estados, por outro lado, resistiram e asseguraram as frentes de gastos e o apoio financeiro federal, transferindo à União a responsabilidade de cobrir os desequilíbrios de suas contas, através da assunção de dívidas da administração direta, das empresas e do socorro financeiro aos bancos estaduais. Os favores fiscais e a renegociação das dívidas, mesmo contra os objetivos da política econômica, foi sempre a saída quando a crise não era possível de ser superada no âmbito dos próprios Estados. (LOPREATO, 1997, p. 98)

O esgotamento do padrão de financiamento do setor público e a crescente fragilização das finanças públicas, encobertas pelo contexto de hiperinflação, conduziram a um novo plano de estabilização, lançado em julho de 1994 no governo de Itamar Franco, o Plano Real²⁴, com o objetivo de reverter o caos econômico e financeiro que o país vivia. Oliveira (2010, p. 43) destaca que

[...] diferentemente dos planos anteriores – planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor, entre outros –, o Plano Real, com uma engenharia mais sofisticada, acertou o alvo da inflação, conseguindo domá-la e assegurar a estabilidade monetária até os dias atuais, mas apresentou problemas em sua arquitetura que manteriam o país divorciado do crescimento econômico por um longo período, especialmente devido à fragilidade externa que se agravou com a sua implementação e ao nó fiscal com que enredou o Estado brasileiro. (OLIVEIRA, 2010, p. 43)

A análise e compreensão do Plano Real são fundamentais para entendermos os desdobramentos nas finanças estaduais. Portanto, a seguir detalharemos a estratégia de sua implementação, o que nos ajudará na compreensão dessa nova agenda de estabilização que se pôs em curso no país.

Conforme apresenta Castro (2011), o Plano Real teve sua estratégia dividida em três fases: ajuste fiscal, desindexação e âncora nominal. Como diagnóstico inicial, o Plano Real defendia que o desajuste das contas públicas era o principal responsável pela inflação. No entanto, considerando que as receitas públicas eram beneficiadas pela inflação, tornava-se

²⁴ Para uma análise mais aprofundada, ver Oliveira (2012a) e Castro (2011).

necessário um ajuste pelo lado das despesas, que se viam corroídas pela instabilidade dos preços. Assim, a primeira fase do Plano foi composta por dois esforços de ajuste fiscal: o Programa de Ação Imediata (PAI) e o Fundo Social de Emergência (FSE). O PAI, lançado em maio de 1993, tinha como objetivo promover uma ampla reorganização do setor público, com foco na redefinição da relação da União com os Estados e do Banco Central com bancos estaduais e municipais.

Oliveira (2012a, p. 131) considera que, inicialmente, o PAI tinha entre sua lista de prioridades a) a redução dos gastos da União, b) o aumento da receita tributária, que havia reduzido desde o início da década de 90, c) a conclusão do processo de negociação da dívida dos Estados e Municípios com a União, d) o controle mais rígido dos bancos estaduais, responsáveis pela ampliação do gasto desses entes, e) o saneamento dos bancos federais, e f) o aperfeiçoamento do processo de privatização das estatais, que havia sido interrompido durante o governo de Itamar Franco. Entre suas medidas estavam a aprovação de um imposto sobre transações financeiras, o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) e o controle sobre a sonegação de impostos, com o objetivo de recuperar a receita tributária; a redução de despesas do Orçamento Geral da União; o disciplinamento das finanças estaduais; e a aceleração do processo de privatização.

O FSE²⁵, por sua vez, aprovado em 1994, reservou 20% dos impostos e contribuições sociais da União, com vistas a reduzir o grau de vinculação de suas receitas, ampliando seu espaço fiscal e conseqüentemente, aumentando sua flexibilidade orçamentária. Dado que tais recursos compunham parcela significativa das transferências constitucionais aos entes subnacionais, os Estados e Municípios foram prejudicados para sustentar o ajuste fiscal e garantir o sucesso do programa de estabilização. Embora tenha sido inicialmente previsto para vigorar apenas por dois anos (1994-95), justificando o termo “emergencial” no nome, o FSE foi sistematicamente prorrogado (OLIVEIRA, 2007; CASTRO, 2011).

Dadas as resistências políticas para viabilizar o plano, o ajuste fiscal provisório estruturou-se no produto da arrecadação do IPMF e do FSE, com ganhos importantes para as contas públicas de 1994. Embora Oliveira (2012a) registre alguns ganhos, decorrentes do crescimento da economia de 5,8% naquele ano e de uma elevação da carga tributária de

²⁵ Segundo Oliveira (2012a), o Fundo Social de Emergência foi criado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01/03/1994 e previa a desvinculação de 20% do produto da arrecadação dos impostos e contribuições de sua competência antes de realizar sua distribuição para os governos e setores.

25,7% para 29,7% do PIB, Castro (2011) considera que eles não foram suficientes para assegurar o equilíbrio fiscal sequer em 1995.

Além disso, como parte do ajuste completo, de forma a assegurar uma estabilidade duradoura, contava-se com a revisão constitucional prevista na própria CF/88, que seria realizada em outubro de 1993, cinco anos após sua promulgação, apontando para as reformas previdenciária, administrativa e tributária, mas que não chegaram a acontecer.

Assim, Castro (2011, p. 159) considera que “na prática, o diagnóstico do ajuste fiscal como condição para a estabilização não foi validado, uma vez que a estabilização veio a despeito da piora das contas públicas”.

A segunda fase do Plano tinha como objetivo eliminar o componente inercial da inflação, situação em que a inflação presente é causada pela inflação passada. Oliveira (2012a) explica que a desindexação da economia consistia na medida vital para reverter o quadro inflacionário. Assim, como assinala Castro (2011, p. 147), diferentemente dos programas de estabilização anteriores, “em vez da utilização do congelamento de preços, a desindexação seria feita de forma voluntária, através de uma quase moeda, que reduziria o período de reajustes de preços”, criando-se, assim, a Unidade Real de Valor (URV), uma nova moeda em caráter transitório.

A terceira fase caracterizou-se pelo lançamento da nova moeda, o Real, com a paridade máxima de R\$1 por US\$1 (1 real para 1 dólar). A âncora cambial passou, assim, a ser o eixo central do programa. Apesar das vantagens desse tipo de estratégia, como a rápida convergência dos preços e o aumento dos prazos de contratação, a sobrevalorização da moeda brasileira, já que o máximo que o valor do dólar poderia atingir era de um real, conduziu a um aumento do valor das importações, gerando déficits em conta corrente. Para financiar esse déficit, bem como manter o valor da moeda e a inflação sob controle, o governo passou a exigir elevadas taxas internas de juros, em torno de 21% em média durante todo o período de 1994-98²⁶. Com as altas taxas de juros, garantia-se também um elevado fluxo de dólares para o país²⁷. Contudo, era necessário aumentar a credibilidade externa para atrair os

²⁶ Giambiagi (2011) registra que sem os juros altos dificilmente teria sido possível assegurar a eficácia do Plano Real. Para assegurar o controle da inflação, as taxas de juros nominais passaram de 21% para 43% em outubro de 1997, e depois de 19% para 42% em setembro/outubro de 1998.

²⁷ Castro (2011) considera que, dentre outros, um dos fatores de sucesso do Plano Real foram as condições externas favoráveis, com abundância de liquidez internacional e alto patamar de reservas, sendo fundamentais para assegurar a eficácia da âncora cambial.

investimentos. Isso só se fazia possível cumprindo os compromissos com o FMI e reduzindo a dívida pública, situação em que todas as esferas de governo deveriam contribuir (SAMUELS, 2003; CASTRO, 2011).

Os resultados iniciais do plano foram positivos em diversos aspectos. A inflação, que havia atingido 46,6% em junho de 1994, recuou a 0,57% em dezembro do mesmo ano, seguindo trajetória descendente nos anos seguintes. O PIB cresceu 5,9% naquele ano e as contas públicas conheceram leve melhora no ano de 1994, fortalecidas pelos ganhos do ajuste fiscal provisório, sendo o resultado primário de 5% do PIB em 1994 e verificando-se queda da relação dívida/PIB de 33,2% em 1993 para 30% em 1994 (CASTRO, 2011; OLIVEIRA, 2012a).

Tabela 5 - Inflação e crescimento do PIB - Brasil -1988 a 2002

Ano	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)	Crescimento do PIB
1988	1037,53%	-0,10%
1989	1782,85%	3,20%
1990	1620,97%	-4,30%
1991	472,69%	1,00%
1992	1119,09%	-0,50%
1993	2477,15%	4,90%
1994	916,43%	5,90%
1995	22,41%	4,20%
1996	9,56%	2,20%
1997	5,22%	3,40%
1998	1,66%	0,00%
1999	8,94%	0,30%
2000	5,97%	4,30%
2001	7,67%	1,30%
2002	12,53%	2,70%

Fonte: Guimarães (2014).

No entanto, o fim do regime de alta inflação e a manutenção de elevadas taxas de juros (tabela 6) tiveram repercussões danosas no quadro das finanças estaduais. Primeiro porque com a estabilidade dos preços, os governadores não puderam contar mais com a erosão inflacionária para administrar suas contas. Além disso, as altas taxas de juros contribuíam para o aumento sistemático das dívidas estaduais, tornando ainda mais frágil a situação

financeira desses entes. Isso se explica porque parcela considerável da dívida era vinculada à taxa básica de juros. Como esta foi mantida elevada por todo o período dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, com a intenção de controlar a inflação e evitar a desvalorização do real, tornou-se inevitável a rápida acumulação da dívida. A situação se tornava ainda mais grave ao considerar que grande parte da dívida brasileira era lastreada em contratos de curto prazo, portanto as crises de liquidez afetavam a possibilidade de refinanciamento do governo. Para piorar, sendo grande parte da dívida vinculada ao dólar, as desvalorizações do real frente à moeda americana faziam a dívida crescer proporcionalmente. Estima-se que de janeiro de 1999, quando a estratégia de manutenção da paridade do real/dólar foi abandonada, até junho de 2002, a dívida do país cresceu R\$72,8 bilhões somente pela desvalorização da moeda (SAMUELS, 2003).

Tabela 6 - Taxa de juros ao ano - Brasil - 1994 -2015

Data	Taxa de juros Selic (%a.a.)	Data	Taxa de juros Selic (%a.a.)
jul-94	70,80	ago-98	19,00
ago-94	59,32	out-98	40,99
ago-94	55,50	dez-98	28,96
set-94	57,33	jan-99	36,94
out-94	64,76	dez-99	19,04
dez-94	49,86	dez-00	15,84
jan-95	46,14	dez-01	19,05
fev-95	56,94	dez-02	24,90
abr-95	85,43	dez-03	16,33
ago-95	50,87	dez-04	17,75
dez-95	40,25	dez-05	18,05
jan-96	33,93	dez-06	13,19
abr-96	25,97	dez-07	11,18
ago-96	24,08	dez-08	13,67
dez-96	24,92	dez-09	8,65
jan-97	22,63	dez-10	10,67
abr-97	21,10	dez-11	10,91
ago-97	20,69	dez-12	7,29
dez-97	40,84	dez-13	9,90
jan-98	34,79	dez-14	11,65
abr-98	22,85	fev-15	12,15

Fonte: Banco Central do Brasil.

Portanto, a estratégia macroeconômica adotada pelo Plano Real foi bem-sucedida no controle da inflação, embora tenha contribuído também para o desequilíbrio externo e provocado séria crise fiscal, esta última caracterizada pelo déficit público (nominal) de mais de 6% do PIB, na média de 1995 a 1998, e por uma dívida pública crescente (GIAMBIAGI, 2011).

Para Giambiagi (2011), o desequilíbrio externo elevou-se especialmente em função do progressivo desgaste da âncora cambial como instrumento básico da política econômica. Segundo o autor (p. 174):

Embora essa âncora tivesse sido funcional em um primeiro momento para o combate à inflação, com o passar dos anos os problemas dela decorrentes começaram a se mostrar crescentemente onerosos. Por um lado, porque a deterioração da conta-corrente estava gerando um aumento acelerado dos passivos externos do país. E, por outro, porque a necessidade de compensar esse déficit externo mediante a entrada de capitais que se sentissem atraídos pelas elevadas taxas de juros oferecidas no mercado passou a gerar uma despesa financeira significativa. Isso, por sua vez, pressionava as contas públicas e contribuía para piorar a trajetória da relação dívida pública/PIB, além de representar um entrave para a melhora do nível de atividade. (GIAMBIAGI, 2011, p. 174)

No que tange à crise fiscal, entre 1994 e 1998 registrou-se uma piora nas contas do setor público, com uma deterioração dos indicadores de endividamento. Giambiagi (2011) registra que, embora as taxas de juros tenham contribuído para o aumento crescente do estoque da dívida pública, a política fiscal expansionista também teve um papel fundamental na piora dos indicadores. Para o autor, parte relevante do aumento do estoque de dívida (cerca de $\frac{3}{4}$) se deveu à deterioração do resultado primário, sendo uma menor parte (cerca de $\frac{1}{4}$) decorrente da despesa com juros reais, conforme evidencia a tabela abaixo.

Tabela 7 - Necessidades de Financiamento do Setor Público - Conceito Operacional* (% do PIB)

Composição	1991/1994	1995/1998	Deterioração	Composição (%)
Resultado primário	2,9	-0,2	3,1	72
Juros reais	3,3	4,5	1,2	28
NFSP**	0,4	4,7	4,3	100

Fonte: Giambiagi (2011).

Dados primários: Banco Central.

* Médias anuais

** NFSP = Juros reais - Resultado Primário

O Plano Real se fragilizou ainda mais com as crises internacionais que abalaram o mercado financeiro entre o final de 1994 e o ano de 1998 – a crise do México (1994), a crise dos países da Ásia (1997) e a crise da Rússia (1998) – colocando em xeque o efeito das altas taxas de juros, que se mostravam insuficientes para resolver o problema, além de agravar ainda mais a situação fiscal (GIAMBIAGI, 2011).

O desequilíbrio fiscal, especialmente das esferas subnacionais, era considerado um grande risco à estabilização macroeconômica alcançada. Assim, a partir de 1995, teve início uma série de medidas de ajuste fiscal e de modernização do Estado, que tinham por objetivo melhorar as contas públicas e sinalizar para os agentes econômicos, em especial para os organismos internacionais como o FMI, a disposição em lidar com essas questões.

De uma forma geral, no que nos interessa neste trabalho, a estratégia da agenda de estabilização, que se tornou majoritária a partir de 1994 com a implantação do Plano Real, sustentou-se em três eixos, a saber: intensificação do avanço federal sobre o bolo tributário (especialmente via ampliação das receitas não compartilhadas, como as contribuições sociais, e desvinculação das receitas da União, por meio do FSE); adoção de política econômica baseada no câmbio fixo e na elevada taxa de juros, que visavam à manutenção de baixos patamares de inflação, mas que apresentavam impactos negativos para as finanças estaduais; e empreendimento de políticas voltadas para a disciplina fiscal, com impactos nas relações intergovernamentais, especialmente entre esfera central e subnacionais, inaugurando um controle hierárquico sobre os Estados, coordenados pela burocracia federal, com destaque para a STN e o Banco Central.

As medidas de ajuste fiscal dos governos subnacionais alcançaram, desse modo, a agenda nacional, dando início a um período caracterizado por fortes restrições fiscais. Dentre as iniciativas, destacam-se o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, a renegociação da dívida estadual e a aprovação de uma institucionalidade que assegurasse a disciplina fiscal de forma permanente, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2 As restrições fiscais e financeiras aos Estados: condicionantes e o regime de forte disciplina fiscal

A intensificação dos desequilíbrios das contas públicas estaduais pautados, sobretudo, na forte cultura de descolamento dos gastos de suas bases fiscais (restrição orçamentária fraca), na ausência de soluções permanentes a respeito do endividamento estadual, na perda

do financiamento inflacionário e nas altas taxas de juros refletindo negativamente no estoque da dívida, expôs a incompatibilidade entre o padrão de financiamento anterior, que vigorava desde a década de 70, em relação ao novo papel do Estado na economia instituído pelo Plano Real. O contexto de estabilização permitiu um verdadeiro *turning point*²⁸ sobre o processo de restrição fiscal dos Estados, visto que esvaziou o poder político desses entes e fortaleceu a União federal, permitindo a ruptura no padrão de relações anteriores. Vargas (2006, p. 168) explica que:

[...] o fortalecimento do governo central, conferido pelos resultados efetivos obtidos no gerenciamento macroeconômico contraposto ao quadro de inviabilidade de solução endógena da crise fiscal e financeira dos Estados, investiu-o de poder suficiente para um desmonte das relações inter e intragovernamentais prévias junto a esses entes. Sob a ameaça da ingovernabilidade, os Estados sofreram sensível perda de poder político no plano nacional, o que se traduziu, em última instância, numa correlação de forças bastante desfavorável frente à União. (VARGAS, 2006, p.168)

Segundo a autora, o êxito do Plano Real na estabilização da economia fortaleceu politicamente a esfera central e legitimou a adoção de uma nova visão de Estado com tendências liberalizantes, proveniente do processo de inserção do país no mercado global, configurando as condições materiais necessárias à mudança nas relações federativas brasileira. Nessa perspectiva econômica que se tornou hegemônica no mundo ocidental, abarcando as linhas teóricas do Federalismo Fiscal de Segunda Geração, a austeridade fiscal tornou-se o eixo central da política econômica e fiscal. Segundo suas diretrizes, a descentralização é reavaliada a partir dos princípios da *accountability* e da coordenação, apontando para a adoção de um modelo de restrição às esferas subnacionais.

O enfraquecimento financeiro dos Estados serviu como ponto de alavancagem das regras do ajuste. O controle do endividamento público, em especial dos governos subnacionais, se tornou o instrumento principal de enquadramento dos entes federativos, sendo transformado, nas palavras de Vargas (2006, p.168), “num fim para o governo federal e num meio para impor relações inter e intragovernamentais resumidas à fiscalidade”.

Serra e Afonso (1999) destacam que, no início da década de 1990, os Estados e Municípios constituíam-se em fatores potenciais de descontrole do déficit público. Isso se devia, na visão dos autores, ao relevante peso de suas dívidas no consolidado do setor público, ao desequilíbrio na distribuição de direitos e deveres entre os três níveis de governo e,

²⁸ Ou ponto de ruptura. numa tradução livre.

sobretudo, à relevância dos bancos estaduais na emissão de dívida mobiliária com vistas ao financiamento dos déficits de seus entes. A esse respeito, Lopreato (1997) aponta que o fortalecimento político dos Estados conferido pela CF/88 permitiu que eles mantivessem intacto todo esse aparelho estatal, ainda que em condições financeiras deterioradas, já que reiteradamente havia a possibilidade de negociação de seus débitos. Permitia-se, desse modo, a manutenção dos investimentos por meio da alavancagem financeira via empresas e bancos.

A adoção de uma agenda de estabilização sustentada no controle do déficit público orientou, em contraposição ao quadro existente, para a redução do gasto público, por meio de um ajuste patrimonial dos Estados aliado a um programa de privatizações. Acenava-se, aí, uma transformação das articulações federativas e, ainda, da articulação entre os Estados e sua cadeia de relações financeiras.

Nesse novo ambiente de prevalência do modelo liberalizante e de fortalecimento da esfera central é que são, portanto, lançadas as bases institucionais para a efetivação da estratégia de controle fiscal e financeiro dos Estados. Entre 1994 e 1995 se inicia a construção de arranjos intergovernamentais que institucionalizariam a noção de sustentabilidade financeira intertemporal das contas estaduais e a restrição orçamentária forte.

As principais iniciativas desse modelo de fortes restrições fiscais dos Estados podem ser divididas em dois momentos. O primeiro momento se refere ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, iniciado em 1995, o qual é marcado pela renegociação das dívidas mobiliárias dos Estados e pela mudança patrimonial, mais especificamente pela privatização das empresas estatais e dos bancos estaduais, envolvendo a solução de situações de insolvência no curto prazo. No segundo momento, tem-se a institucionalização de regras fiscais por meio da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual adota, finalmente, uma perspectiva normativa de longo prazo.

A seguir são detalhados esses dois momentos.

4.2.1 O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados

Iniciado em 1995, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados constituiu-se na sistematização de um processo já iniciado anteriormente de reformas voltadas para a redução do setor público e, em especial, para a reestruturação da dívida subnacional. Desde o fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, diversas medidas alinhadas à

nova agenda de estabilização, que objetivavam o controle das contas públicas e a sustentabilidade da dívida, já haviam sido editadas. Mora e Giambiagi (2005) destacam a renegociação da dívida externa dos governos estaduais ocorrida em 1989, quando se editou a Lei Federal nº 7.976, de 1989, e o reescalonamento das dívidas subnacionais com a União e instituições federais, realizadas com autorização da Lei Federal nº 8.727, de 1993²⁹. Vale realçar, também, como apontado por Ferrão (2013), o Programa Nacional de Desestatização, instituído por meio da Lei Federal nº 8.031, de 1990, o novo regime geral de concessões, estabelecido na Lei Federal nº 8.987, de 1995, e ainda, a Lei Camata, instituída pela Lei Complementar nº 82, de 1995, a qual limitava a 60% da receita corrente líquida os gastos com pessoal dos Estados e Municípios.

O quadro de deterioração das finanças públicas estaduais era evidente na década de 1990. Primeiro pelas dificuldades que já se arrastavam desde a década de 1980, com o alto endividamento externo e a restrição de crédito imposta aos países emergentes e endividados, como era o caso do Brasil. Além disso, ainda permanecia em aberto a dívida mobiliária das unidades subnacionais, que estava, em grande parte, nas mãos de credores privados, dado que estas não foram abrangidas pelas rodadas de negociação das Leis nºs 7.976/1989 e 8.727/1993.

Essa situação se agravou ainda mais com a estratégia adotada pelo Plano Real no controle da inflação apoiada no câmbio fixo e na elevação das taxas de juros. Como principal consequência, os Estados assistiram ao crescimento de suas dívidas, a partir da elevação dos juros reais. Além disso, a estabilidade de preços reduziu a margem de manobra fiscal dos Estados ao retirar-lhes o imposto inflacionário e ao reter 20% dos recursos de impostos transferidos através do FPE, quando da instituição do Fundo Social de Emergência. Tais fatores não apenas impediram uma reestruturação financeira mais abrangente, como também contribuíram para o agravamento do desequilíbrio.

De uma forma geral, a explicitação da crise no âmbito dos tesouros estaduais manifestou-se na insuficiência conjuntural de caixa e com a explosão de suas dívidas mobiliárias, incompatíveis com seus fluxos de receita e, por consequência, com sua capacidade de pagamento (MORA, GIAMBIAGI, 2005).

²⁹ Mora (2002) destaca que a Lei Federal nº 8.727, de 1993, reescalou cerca de R\$ 43 bilhões em dívidas dos governos subnacionais.

A contratação de empréstimos de curto prazo, que se tornou frequente nesse período, além de não resolver o problema, gerava um mecanismo de “bola de neve”, o que contribuiu para ampliar o peso da dívida flutuante contratual nas finanças estaduais (VARGAS, 2006).

A reversão do quadro de debilidade fiscal dos Estados só foi possível com a ajuda financeira do governo federal, que exigiu, como contrapartida, a implementação de um ajuste fiscal estrutural desses entes, a partir do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

A situação fiscal insustentável, portanto, deu condições ao governo federal de impor uma série de condições restritivas, promovendo uma alteração no padrão das relações federativas intergovernamentais predatórias. O objetivo era interromper o ciclo de “socorros” federais aos entes subnacionais, forçando-os a instituir um ajuste fiscal que drenasse recursos para o pagamento de seus compromissos. Mora e Giambiagi (2005, p.7) apontam que a absorção de uma dívida superior a 13% do PIB, como era o caso das dívidas subnacionais, implicava em um custo significativo para a União, de forma que não se podia cogitar hipóteses de flexibilização das restrições orçamentárias impostas. Assim, buscava-se resguardar a capacidade de pagamento desses entes, evitando, portanto, a ocorrência de novos desajustes no curto prazo. A estratégia, portanto, fundamentou-se em enrijecer as restrições aos gastos e ao endividamento dos governos subnacionais, bem como em promover uma reestruturação patrimonial e fiscal, por meio da venda dos bancos estaduais e da privatização das empresas estatais.

De forma mais enfática, os autores (*idem*, p.7) expõem que

[...] o potencial de desgaste decorrente das relações intergovernamentais e suas implicações sobre a estabilidade macroeconômica estavam explicitados. Ocorre, nesse contexto, o esgotamento da capacidade de escorar os governos subnacionais, dada a magnitude da dívida. (MORA, GIAMBIAGI, 2005, p.7)

Em outros termos, Abrucio (2005, p. 55) também aponta que as ações do programa

[...] nortearam-se pelos objetivos de acabar com os mecanismos que os governos subnacionais tinham de repassar custos à União, pela criação de condições para que os estados conseguissem ajustar suas contas e pelo programa de privatização das empresas estaduais, pelo qual procuraram, ao mesmo tempo, remodelar setores econômicos segundo o modelo de Estado defendido por Brasília e obter recursos para quitar a dívida pública. (ABRUCIO, 2005, p.55)

O programa estabeleceu-se, assim, sobre três grandes eixos, a saber: a instituição de um ajuste fiscal, a desestatização de ativos estaduais e a privatização dos bancos estaduais.

O processo de ajustamento fiscal impôs-se pela via do refinanciamento das dívidas mobiliárias dos Estados³⁰, autorizadas pela Lei nº 9.496, de 1997, concomitantemente a um controle das contas estaduais, exercido, sobretudo, pela burocracia federal.

Em 1996, a dívida líquida dos entes subnacionais alcançava R\$ 134 bilhões, tendo aumentado cerca de 85% em relação ao montante observado no início dos anos 90 (MORA, 2002). Souza (1998) aponta ainda que os quatro Estados com as maiores economias do país concentravam 89,7% do total das dívidas estaduais – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, os quais se encontravam numa situação de desequilíbrio financeiro grave³¹.

Para o refinanciamento das dívidas, a União impôs a realização de um abrangente ajuste fiscal e patrimonial, incluindo o cumprimento de metas estabelecidas para cada unidade federada relacionadas a: dívida em relação à receita líquida real (RLR³²); resultado primário³³; despesas com funcionalismo público; arrecadação de receitas próprias; privatização, permissão ou concessão de serviços públicos; reforma administrativa e patrimonial; e despesas de investimento em relação à RLR.

A esse respeito, Mora e Giambiagi (2005, p. 7) destacam que

o sucesso do Programa de Recestruturação Fiscal e Financeira dependia da capacidade de efetiva revisão das relações federativas e de imposição de limites aos governos estaduais. Era necessário inverter o papel desempenhado pelos governos subnacionais, forçando-os a gerar superávit primário em níveis condizentes com o pagamento das prestações do

³⁰ Para uma análise mais detalhada do processo de endividamento estadual e seus desdobramentos, ver Mora (2002).

³¹ A esse respeito, Mora (2002) destaca que as dívidas consolidadas dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul atingiram, em 1996, R\$ 177 bilhões, contra uma receita disponível de R\$ 65 bilhões, havendo ainda, significativa participação da dívida mobiliária na composição da dívida. A situação do Estado de São Paulo era ainda mais precária. Mesmo sendo responsável por mais de um terço do PIB nacional em 1998, sua dívida alcançava mais de R\$ 75 bilhões, representando mais que 40% do endividamento total.

³² A Receita Líquida Real tem seu conceito definido na Lei nº 9.496, de 1997, sendo a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

³³ Nos termos da Lei nº 9.496/1997, o resultado primário é entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras. A meta de resultado primário é portanto a economia necessária para o pagamento do serviço da dívida, compreendendo os juros e o principal, tendo como objetivo assegurar um crescimento sustentável da dívida.

refinanciamento junto à União e contribuir para o esforço fiscal do setor público consolidado. (MORA, GIAMBIAGI, 2005, p.7)

De forma geral, o refinanciamento tentou homogeneizar os parâmetros definidos para o refinanciamento, estabelecendo-se o prazo de trinta anos, quando ocorreriam os pagamentos das prestações, as quais deveriam comprometer até 15% da receita líquida real (RLR), sendo os juros de no mínimo 6% ao ano, corrigidos pela variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Como garantia de que o acordo seria cumprido, Vargas (2006) aponta que foram determinadas garantias para o Tesouro Nacional, o qual poderia reter as transferências constitucionais a Estados e Municípios inadimplentes, bem como sacar as contas recolhedoras dos tributos próprios. Além disso, ficou proibida a emissão de novos títulos no mercado interno, bem como a emissão de nova dívida mobiliária.

O programa previu, ainda, a utilização do resultado das privatizações para quitação total ou parcial dos empréstimos, sendo que os juros variariam de acordo com o volume aportado. Dessa forma, caso houvesse o pagamento de 20% da dívida renegociada, seriam cobrados juros de 6%, elevando-se os juros para 7%, no caso de um aporte de 10% do total da dívida, ou ainda, juros de 9% no caso em que não houvesse contrapartida estadual. Esse mecanismo, na visão de Lopreato (1997), forçava os Estados a enquadrarem-se na estratégia de desenvolvimento adotada, obrigando-os a se desfazerem de empresas, especialmente das estatais de energia elétrica. Nesse mesmo sentido, Mora e Giambiagi (2005, p.9) entendem que, mais do que permitir uma atenuação no peso da dívida assumida no âmbito federal, “a venda das empresas estatais de energia elétrica desempenhava um papel no processo de reforma do Estado e revisão das formas de intervenção estatal”. No total, 25 Estados assinaram os contratos junto ao Tesouro Nacional, em sua grande maioria, em 1998, assumindo uma dívida de R\$ 132 bilhões.

Finalmente, aliado ao processo de renegociação da dívida mobiliária dos Estados, deu-se a ajuda federal aos bancos, por meio do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), condicionado a um amplo processo de privatização. No âmbito das finanças públicas, no entanto, essa ação teve um impacto maior que o relacionado à privatização das empresas estatais. Mora e Giambiagi (2005) explicam que os bancos eram os principais mecanismos de alavancagem financeira, financiando os déficits das administrações estaduais através de criação de moeda. A extinção dessa relação implicava no redesenho do acesso das unidades subnacionais ao mercado de crédito, bem

como viabilizava, por outro lado, o estancamento de suas implicações sobre a política macroeconômica. Vargas (2006, p. 179) aponta que, nesse período, onze bancos foram privatizados, oito foram extintos, quatro transformados em agência de fomento e outros quatro saneados.

Como principais mecanismos de adesão dos Estados à estratégia oficial de estabilização macroeconômica, tem-se a criação de linha de empréstimos do BNDES, “com o objetivo de antecipar parte dos recursos a serem arrecadados com o programa de privatização dos governos estaduais e impulsionar a venda de ativos” (LOPREATO; 1997, p.106).

O empoderamento da burocracia federal, especialmente da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a quem caberia o acompanhamento das finanças estaduais objetivando o cumprimento das condições contratuais, completa a fase do ajustamento, fortalecendo a estratégia do controle hierárquico da União sobre os Estados. A esse respeito, Vargas (2006) considera que

[...] este aprofundamento da estratégia do controle federal fechou os espaços para uma atuação mais coordenadora do governo federal, voltada para qualificar as burocracias estaduais bem como avaliar de forma mais razoável e realista a parcela de ônus que os estados teriam efetiva condição de absorver. Sob a égide do controle, a dimensão federativa da questão não foi considerada de maneira adequada. (VARGAS, 2006, p.185)

No plano estrutural, contudo, como previu Lopreato (1997, p.109), a proposta “contribuiu para repor o Tesouro como lócus fundamental de atuação estadual”, mudando “a composição dos gastos e das condições de financiamento dos governos estaduais”. Além disso, diversos autores (MORA, GIAMBIAGI, 2005; OLIVEIRA, GONTIJO, 2012) ressaltam que esse processo resultou em ganhos para os Estados, dado que as condições de financiamento dessas dívidas no mercado eram muito piores que aquelas oferecidas pelo Tesouro Nacional³⁴.

As mudanças nas relações federativas adotadas a partir desse período foram influenciadas, conforme apontado por Oliveira (2007, p. 56), pela corrente teórica neoinstitucionalista, a qual atribuía ao governo federal a responsabilidade pela manutenção do equilíbrio macroeconômico, cabendo-lhe, portanto, ações direcionadas ao controle, à coordenação e à fiscalização das contas públicas em todos os níveis.

³⁴ Embora, atualmente, as condições dos contratos possam ser consideradas desfavoráveis aos Estados, dado que ainda que imponham um alto custo de pagamento, retendo 13% da Receita Líquida Real, não tem se observado a redução do montante do estoque da dívida, como se verá adiante.

Na visão do autor, a crítica a esse novo modelo de federalismo adotado reside no fato de que

[...] a redução da autonomia dos governos subnacionais não veio, contudo, acompanhada de mudanças que conduzissem ao fortalecimento de sua capacidade de financiamento e de provisão das políticas públicas e serviços essenciais à população e ao desenvolvimento, reforçando o processo de descentralização em curso e dando, a estes, melhores condições para substituir o governo federal em algumas dessas tarefas. Pelo contrário, ao não buscar uma solução global para a revisão do modelo federativo e trilhar o caminho da adoção de medidas pontuais para o ajuste que vinha realizando, o governo federal modificou as relações federativas, enfraquecendo os governos subnacionais, notadamente os estados, mas sem nada colocar no lugar. E, ao manter-se firme na trajetória do ajuste fiscal de curto prazo, continuou colhendo frutos insuficientes para os objetivos pretendidos, mas capazes de ampliar as distorções que vinham se acumulando para o sistema tributário, a competitividade da economia, para as políticas sociais e também, como vimos, para a federação (OLIVEIRA, 2007, p. 56).

Embora o ajuste fiscal tenha produzido um efeito inicial sobre as metas de resultado primário, viabilizado em parte pela destinação do montante dos recursos obtidos com as privatizações para o pagamento da dívida, ele não foi suficiente para garantir o pagamento dos juros no ano de 1998, repercutindo, assim, no crescimento do estoque da dívida nos anos seguintes (VARGAS, 2006).

A piora nos indicadores de endividamento público, resultado tanto dos déficits primários quanto das altas taxas de juros, agravava a crise fiscal do setor público. Os aumentos concedidos ao funcionalismo público em âmbito estadual no ano de 1995 contribuíram para a elevação de gastos, de forma que essa despesa era tida como ponto nevrálgico dos desequilíbrios fiscais nos Estados (ABRUCIO, 2005; MORA, 2002).

A saída encontrada para o enquadramento dos governos subnacionais em uma visão de restrição orçamentária forte, com vistas a sustentar a disciplina fiscal macroeconômica, seria viabilizada, finalmente, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é o nosso objeto a seguir.

4.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

As mudanças promovidas pelo governo federal, em curso desde a década de 1990, têm seu ponto máximo no processo de ordenamento das finanças públicas com a aprovação da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As mudanças no contexto econômico brasileiro na década de 1990 formataram o terreno necessário à aprovação da lei, que viria implementar uma série de restrições fiscais e financeiras aos Estados e Municípios, reduzindo sua autonomia nessa seara. Leite (2011, p.11) explica que, ademais das consequências advindas da implementação do Plano Real e da estabilização econômica do país, bem como da crise do endividamento estadual, que já foram nosso objeto nas seções anteriores, contribuíram decisivamente nesse processo o caráter incremental do processo de ordenamento fiscal, a mudança na preferência dos governos subnacionais e o agravamento da crise internacional.

Como aponta a autora, desde a década de 1980 diversas medidas de restrição subnacional já vinham sendo colocadas em prática pelo governo federal, embora em paralelo a um processo de descentralização que se iniciara naquela década. Nesse aspecto, destacam-se a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986, a quem caberia, entre outras, a função de acompanhar as finanças subnacionais; a aprovação das Leis Camata I e II³⁵, que limitavam as despesas com pessoal das administrações públicas dos três níveis; a edição da Resolução do Senado Federal nº 78/1998, que proibiu operações de antecipação de receita no último ano do mandato do chefe do Poder Executivo e a emissão de dívida mobiliária por parte dos entes que tivessem refinanciado dívida junto à União; e, finalmente, a criação do Programa de Estabilização Fiscal (PEF) em 1998, o qual fixava metas de superávit primário a serem cumpridas pelos entes federados, tornando-se o embrião da LRF. A esse respeito, Leite (2001, p. 18) afirma que “além de ter havido um crescente endurecimento nas regras que foram criadas no decorrer da década, a lei [LRF] incorporou muitas delas e deu nova organicidade ao arcabouço legal das finanças federativas”.

A mudança na preferência dos governos subnacionais com relação à austeridade fiscal também foi um fator importante na visão de Leite (2011), dado que proporcionou a composição de uma correlação de forças favorável à aprovação da LRF. Em primeiro lugar, a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, sobre a reforma administrativa, além de

³⁵ Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995 e Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

abrir “uma janela de oportunidade” ao impor um prazo para a regulamentação do art. 163 da CF/88, que trata da elaboração de lei complementar sobre finanças públicas, colocou em debate questões como a estabilidade dos servidores e o teto das remunerações, o que, para Leite (2011), coincidia com os interesses dos governadores no âmbito do ajuste fiscal de seus Estados. Além disso, a aprovação da reeleição, em 1997, também produziu uma alteração na estrutura de incentivos, fazendo que a adoção da bandeira da responsabilidade fiscal fosse absorvida pelos governadores com uma oportunidade de render resultados eleitorais. O principal ganho desse processo, portanto, deu-se com a construção de apoio político para a aprovação da LRF.

Por fim, o agravamento da crise externa em 1998, em virtude da moratória da Rússia, confluíu em diversos fatores internos que conduziram ao envio do projeto de lei complementar que se transformaria na LRF. O acordo junto ao FMI e a ajuda financeira ao país, em 1998, sustentaram-se no compromisso de um programa amplo de regras fiscais, que resultou, de imediato, no envio ao Congresso do projeto de lei que se tornaria a Lei Camata II, e na criação do Programa de Estabilização Fiscal, que determinaria metas de superávit primário para todos os entes com o objetivo de reduzir a trajetória da relação dívida/PIB. A esse respeito, cabe mencionar que a estratégia de juros altos adotada pela política econômica em vigor no país impactava expressivamente o crescimento do endividamento, resultando na ampliação das despesas financeiras e no agravamento da situação fiscal do setor público como um todo e, principalmente, na elevação do indicador dívida/PIB, que, conforme aponta Guimarães (2014), saltou de 28,0%, em 1995, para 38,9%, em 1998.

Assim, no contexto de estabilização e crise, a mudança estrutural no regime fiscal foi utilizada como um mecanismo para defender o plano de estabilização macroeconômica em curso (LEITE, 2011). O pacote de medidas conjunturais incluía o estabelecimento de pesados superávits primários para todos os níveis de governo³⁶ e a institucionalização de regras voltadas para a sustentabilidade fiscal intertemporal dos governos subnacionais, que, naquela ocasião, eram os principais responsáveis pelos resultados primários negativos no período de 1995-1998, conforme assumido por Oliveira (2012a). Assim, com o objetivo de restringir a discricionariedade dos níveis inferiores de governo na tomada de decisões fiscais, o Projeto de

³⁶ Oliveira (2012a) destaca que o compromisso assumido pelo governo federal junto ao FMI era de um superávit primário crescente no horizonte de 1999 a 2001, sendo de 2,6% do PIB no primeiro ano, 2,8% em 2000, atingindo 3% em 2001. Para seu alcance, deveriam ser engendradas medidas de redução de despesas, especialmente via reforma previdenciária, e um conjunto de medidas tributárias que visavam ampliar a receita disponível ao setor público.

Lei Complementar nº 18 é encaminhado ao Congresso Nacional em abril de 1999, sendo aprovado, após uma tramitação rápida, em maio de 2000 (LEITE, 2011).

A necessidade de ajuste das finanças dos governos estaduais culminou, portanto, na instauração de um modelo de fortes restrições fiscais e financeiras sob comando da União (VARGAS, 2006), cuja lógica pautava-se na geração de superávits primários e no pagamento do serviço da dívida, sob pena de se aplicarem sanções financeiras e o bloqueio das transferências legais (LOPREATO, 2008).

Com inspiração nas experiências internacionais do *Budget Enforcement Act*, dos Estados Unidos, e da *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia, e tendo ainda o *Manual de Boas Práticas Fiscais* do FMI como subsídio para sua elaboração, a LRF regulamentou o capítulo da Constituição Federal de 1988 sobre as finanças públicas (LEITE, 2011; MORA, GIAMBIAGI, 2005; VAZQUEZ, 2012), tornando as ideias de equilíbrio orçamentário, compensação para a renúncia de receitas e para as despesas obrigatórias de caráter continuado, controles sobre gastos com pessoal e noções de transparência e planejamento parte da nova lógica fiscal de Estados e Municípios (VAZQUEZ, 2012).

Utilizando a perspectiva adotada por Lima (2003a), podem-se estruturar as regras fiscais contidas no âmbito da LRF nos seguintes eixos: a) resultados primários; b) limites de endividamento; c) limite às despesas de pessoal; e d) restrições à criação de despesas correntes de caráter continuado ou de renúncia de receitas.

Nos termos em que está disposta, a LRF estabeleceu, ao longo de seus 75 artigos, normas de finanças públicas voltadas a evitar a presença da ação irresponsável nos governos. Para tanto, pressupõe que a responsabilidade na gestão fiscal seja pautada pelo planejamento e pela transparência, de forma a se prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

O delineamento do planejamento do setor público já delineado previamente na Constituição Federal de 1988, a qual estabelece a elaboração do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA), ganha um novo revigoramento com a LRF, conferindo um importante papel à LDO.

Segundo a LRF, a lei de diretrizes orçamentárias, de elaboração anual, seria composta de três anexos, os quais, introduzem na gestão pública o conceito de limitação de empenho na

administração pública, caso seja necessário para o cumprimento da meta de superávit primário, determinam a priorização de metas e atividades a serem desenvolvidas, estabelecem os riscos fiscais envolvidos na atividade do governo e, finalmente, apresentam as metas fiscais a serem obedecidas na elaboração e execução orçamentária do exercício seguinte. No Anexo de Metas Fiscais é que são apresentadas as metas de resultado primário e resultado nominal a serem alcançados, o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, bem como a avaliação atuarial dos regimes de previdência e a evolução do patrimônio líquido. Tais indicadores seriam acompanhados anualmente pelas missões da STN aos Estados, no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal.

Estava implícita aí a ideia de contenção do crescimento da dívida pública dos entes subnacionais. A esse respeito, a LRF adotou duas diretrizes principais. A primeira se refere ao estabelecimento de limites ao endividamento. Além de proibir a realização de operações entre os entes da federação, bem como entre o ente e entidade que detenha controle, a LRF fixou prazo para que o Senado Federal estabelecesse limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, bem como limitações sobre o montante de operações de crédito, antecipações de receita orçamentárias e garantias. De tal medida decorreu a edição, ainda em 2001, das Resoluções do Senado n^{os} 40 e 43³⁷, que dispuseram sobre a matéria, estabelecendo que:

- as operações realizadas em um exercício financeiro não poderiam ultrapassar 16% da RCL;
- as despesas com o serviço da dívida também estariam limitadas a 11,5% da RCL;
- o saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) não poderiam exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL; e
- o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderia exceder a 22% da RCL.

Além disso, a LRF definiu o limite de comprometimento da dívida consolidada líquida dos entes subnacionais, que seria de no máximo 200% da RCL, estabelecendo, ainda, um prazo de 15 anos para que os entes reconduzissem a dívida a seus limites.

³⁷ Para fins de simplificação, ao longo do restante do trabalho remeter-se-á a definição dos limites de endividamento à LRF, embora esteja explicitado, nesta seção, que tais limites foram definidos pelas Resoluções do Senado Federal.

A segunda frente da lei diz respeito às exigências para contratação de operações de crédito. Além de autorização legislativa específica, as novas operações deveriam obedecer a uma série de condições, as quais deveriam ter o parecer favorável do Ministério da Fazenda. Entre essas condições, destacam-se a necessidade de demonstração da relação do custo-benefício, o interesse social e econômico da operação, a observância dos limites legais de endividamento determinados pelo Senado Federal e a aplicação da regra de ouro, a partir da qual não se poderiam contratar operações de crédito para financiamento de despesas correntes, razão pela qual definiu-se que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderia ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

Outro ponto de destaque é que a LRF estabeleceu limitações às despesas com o funcionalismo público nos três níveis de governo, incorporando as determinações já contidas nas Leis Camata I e II. Assim, novos reajustes salariais deveriam ser concedidos apenas a partir de perspectivas reais de crescimento da receita, já que os indicadores desse tipo de gasto seriam avaliados em conjunto com a receita corrente líquida³⁸, estabelecendo-se um limite prudencial, a partir do qual já deveriam ser adotadas medidas para redução dessa despesa, como redução de servidores de recrutamento amplo, chegando até à exoneração dos servidores não-estáveis. A partir do extrapolamento dos limites legais, a unidade federativa já sofreria sanções como suspensão nos repasses das transferências voluntárias, impossibilidade de contratação de operações de crédito, entre outras. Coube à União um limite das despesas com pessoal de 50% da RCL, sendo que Estados e Municípios não poderiam superar 60% de suas respectivas RCLs.

Ressaltem-se ainda as vedações impostas pela LRF no que se refere à assunção de despesas no último ano de mandato do titular de Poder ou órgão, bem como a necessidade de aplicação da receita derivada de alienação de bens e direitos que integrem o patrimônio para financiamento de correspondente despesa de investimento, refletindo, portanto, em medidas de preservação do patrimônio público.

³⁸ Segundo o art. 2º, inciso IV, considera-se receita corrente líquida o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; e na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

No âmbito da transparência fiscal, além de estimular medidas de participação popular, a LRF determinou a elaboração de relatórios bimestrais (Relatório Resumido da Execução Orçamentária) e quadrimestrais (Relatório de Gestão Fiscal) que possibilitariam o acompanhamento da situação fiscal dos entes federados. Nesse sentido, atribuiu-se ao Poder Legislativo a competência para fiscalizar o cumprimento das normas da LRF, com ênfase no que se refere ao atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, às medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, entre outras.

Com conteúdo relevante no âmbito das finanças públicas, pode-se dizer que, de um modo geral, a LRF definiu metas e limites para diversos indicadores, abrangendo gastos com pessoal e endividamento; determinou medidas corretivas para os casos de descumprimento temporário; e estabeleceu sanções para o não cumprimento definitivo dessas metas (LEITE, 2011).

Embora reconhecidamente as limitações impostas nessa legislação tenham completado a mudança no aparato institucional em direção à redução e manutenção da estabilidade fiscal dos entes subnacionais, as principais críticas a ela se encontram no campo federativo. Conforme constata Vargas (2006, p.197) “a natureza do processo de restrição fiscal e financeira dos estados foi, prioritariamente, macroeconômica e fiscalista” não envolvendo “preocupações com reformulações explícitas no âmbito do Federalismo Fiscal Brasileiro, com redefinição de competências e encargos, bem como o remodelamento do sistema de transferências”.

Sob uma perspectiva teórica acerca do processo que culminou na aprovação da LRF, Oliveira (2007; 2010) destaca que a centralidade da exigência de maior austeridade fiscal no âmbito da política econômica refletia as características do pensamento econômico dominante, difundidos por meio do FMI. A instituição de regras fiscais rígidas cumpriria seu papel de assegurar finanças equilibradas, ao garantir ajustes na conciliação da descentralização fiscal com as restrições macroeconômicas, além de propiciar um nível de endividamento prudente, conferindo credibilidade suficiente para a preservação da estabilidade macroeconômica.

Ademais, na visão de diversos autores (Lopreato, 2008; Oliveira, 2007, 2010; Vargas, 2006) a institucionalidade conferida a esses instrumentos abre uma fase de transição a um

novo pacto federativo, cujo contorno se dá pelo estabelecimento de forte controle fiscal e financeiro dos Estados.

Essa visão, no entanto, não é inteiramente compartilhada por Abrucio (2005). Sob a perspectiva desse autor, as transformações colocadas em prática nas duas gestões do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1999-2001) criaram uma nova ordem em relação ao modelo de federalismo predatório que tinha se tornado hegemônico no país, recuperando para o âmbito da União mecanismos de coordenação federativa.

Abrucio destaca que durante o processo de redemocratização no país não houve a constituição de uma coordenação capaz de estimular a descentralização. Ao contrário disso, o processo ocorreu de forma desorganizada e cercada pelos embates políticos, além de imerso num contexto de alta inflação, o que impedia o planejamento das atividades públicas e a assunção programada das novas atribuições pelos governos locais. Assim, para o autor, “criou-se, em suma, uma situação de incerteza, de decisões e transferências de verbas em ritmos inconstantes e de ausência de mecanismos que garantissem a cooperação e a confiança mútua” (ABRUCIO, 2005, p.49). Esse conjunto de fatores fez da federação brasileira uma espécie de “federação compartimentalizada”, a partir da qual seus membros buscaram exercer seu papel específico, sem incentivos à cooperação e ao compartilhamento de tarefas. A era FHC adotou diversos mecanismos que trataram, de alguma maneira, a temática federativa. Além de tentar coibir todas as ações que geravam o déficit público, mais especificamente aquelas com características predatórias e não-cooperativas, que resultavam na assunção dos ônus dos ajustes por todos os membros, as medidas tomadas no sentido de alcançar as metas fiscais abrangiam o fortalecimento e modernização das máquinas públicas estaduais, incluindo a estrutura fazendária brasileira. A regularização de repasses constitucionais, por outro lado, permitiu a coordenação de diversas políticas em âmbito nacional, como as da área da saúde, realçando, ainda, o caráter participativo e democrático, por meio do apoio à criação dos conselhos de políticas públicas. A esse respeito, destacam-se iniciativas como o Fundef³⁹, que permitia o exercício da atividade redistributiva do Estado. Esses mecanismos permitiram,

³⁹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e sua principal inovação consistia na subvinculação, ao ensino fundamental, de 15% dos recursos vinculados constitucionalmente à educação (20% do total de impostos) entre o Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. Promovia-se, assim, uma redistribuição de recursos com vistas a assegurar um valor mínimo por aluno/ano.

em outros termos, a compatibilização da descentralização com os objetivos da reforma do Estado e do ajuste fiscal.

A partir de uma outra perspectiva, Arretche (2012) defende o argumento de que as mudanças aprovadas nos anos 1990 não reverteram a distribuição original de autoridade postulada na Constituição de 1988. A autora cita que a própria CF/88 já havia previsto competências regulatórias privativas da União em relação às políticas atribuídas aos Estados e Municípios. Assim, a intensa atividade legislativa que marcou o período em que FHC esteve à frente da presidência do país se caracterizou também pela aprovação de diversas matérias que afetaram diretamente a autonomia dos entes federativos, como a Lei Camata, o Fundef, as emendas constitucionais que vincularam gastos mínimos dos entes subnacionais com saúde e educação, a determinação de prazo para pagamento de precatórios, bem como as limitações acerca do endividamento e expansão de gastos. Assim, embora esse contexto, quando analisado de forma estanque, pudesse apontar para um rompimento com o pacto federativo firmado em 1988, houve mais continuidade que ruptura nas reformas empreendidas na década de 1990. Nas palavras de Arretche (2012, p. 48)

ruptura e continuidade estiveram presentes nas deliberações dos anos 1990. Ruptura em relação à autonomia subnacional sobre gastos, mas continuidade de um modelo de Estado federativo que confere autoridade à União para regular o modo como estados e municípios devem executar suas próprias competências sobre impostos, políticas e gastos. A legislação federal dos anos 1990 não inaugurou um novo modelo de Estado federativo. Seus princípios normativos já estavam presentes na Constituição de 1988. (ARRECTHE, 2012, p.48)

O objetivo até aqui foi entender, à luz da teoria normativa, como ocorreu o processo de controle fiscal e financeiro empreendido sobre os Estados federados no Brasil. Dada a importância da LRF nesse contexto e considerando que ela se encontra em vigor até hoje, passamos no próximo capítulo a avaliar o comportamento dos indicadores fiscais dos Estados no período pós-promulgação dessa lei.

5. ANÁLISE DOS INDICADORES FISCAIS DOS ESTADOS: O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS APÓS A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2002 A 2013)

O processo de endividamento público dos Estados acabou tendo sérias implicações para a descentralização e para a autonomia federativa desses entes, especialmente após o período em que passou a prevalecer no país uma visão de forte disciplina fiscal dos entes subnacionais.

Com a aprovação da LRF pretendia-se marcar uma inflexão na trajetória das variáveis fiscais dos níveis subnacionais, notadamente dos Estados brasileiros, sob uma perspectiva de longo prazo.

O objetivo desse capítulo é realizar uma análise do comportamento das finanças públicas estaduais após a aprovação da LRF, compreendendo o período de 2002 a 2013, a fim de verificar se estas seguiram, ou não, um padrão de ajustamento de seus indicadores.

Para a consecução desse objetivo, realizou-se uma análise de dados e indicadores de gestão fiscal dos Estados, a qual foi organizada a partir dos seguintes aspectos:

a) Indicadores fiscais da receita:

- Receitas Correntes;
- Receitas de Operações de Crédito;

b) Indicadores fiscais da despesa:

- Despesas de pessoal;
- Outras Despesas Correntes;
- Despesas de investimentos;

c) Endividamento subnacional:

- Relação da Dívida fiscal / PIB;
- Relação da Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida.

A escolha das variáveis para compor a análise dos indicadores fiscais foi feita a partir de dois critérios principais. O primeiro critério diz respeito à relevância de alguns itens da receita e da despesa na composição do financiamento e dos gastos dos entes estaduais, e, portanto, de sua capacidade de influenciar o desempenho dos resultados fiscais obtidos pelos Estados nesse período. O segundo critério se refere ao tratamento que a LRF dedica a alguns

temas, seja por meio de orientações mais gerais, seja por meio do estabelecimento de indicadores ou de limitações específicas de gastos.

No âmbito dos indicadores fiscais da receita, a escolha das variáveis considerou a classificação orçamentária, que divide a receita em corrente e capital, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 8- Estrutura orçamentária das receitas

Receitas Correntes	Receitas de Capital
<i>1.1 Receita Tributária</i>	<i>2.1 Operações de Crédito</i>
1.1.1 Impostos (ICMS, IPVA, ITCD)	<i>2.2 Alienação de Bens</i>
1.1.2 Taxas	<i>2.3 Transferências de Capital</i>
<i>1.2 Transferências Correntes</i>	
1.2.1 Transferências Obrigatórias da União aos Estados ¹	
1.2.2 Demais transferências correntes ²	
<i>1.3 Demais Receitas Correntes³</i>	
Deduções da Receita Corrente	
Receita Intraorçamentária⁴	

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Notas:

1. As transferências obrigatórias da União aos Estados compreendem as receitas provenientes da repartição tributária, (como o FPE, o IPI-exportação, o IOF-ouro), as destinadas à compensação financeira (como as provenientes da exploração de recursos minerais e hídricos, a Lei Kandir), e ainda as repassadas com finalidades específicas (como a complementação do FUNDEB, os recursos do SUS, do SUAS e do esporte).
2. A rubrica Demais Transferências correntes foi utilizada somente para efeito didático, estando aí incluídas todas as demais transferências correntes, que não sejam aquelas obrigatórias da União.
3. A rubrica Demais Receitas Correntes foi utilizada para efeito didático, sendo que aí estão englobadas as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, de serviços, entre outras.
4. A Receita Intraorçamentária se refere à receita que transita entre os órgãos dentro do Estado. Sua utilização objetiva evitar sua dupla contagem e passou a ser utilizada em 2011.

A receita corrente é a principal receita estadual, tendo representado em 2013 cerca de 86% da receita total. As receitas tributárias e as receitas de transferência têm maior representatividade no âmbito das receitas correntes, compondo 74%, em média, dos mecanismos de financiamento dos entes estaduais, segundo os dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Portanto, no grupo das receitas correntes foram priorizadas as análises das receitas de Transferências Constitucionais da União para os Estados (uma

rubrica mais restrita no conjunto das receitas de transferências correntes) e as Receitas Tributárias, considerando a relevância desses itens na composição do financiamento estadual. Para os objetivos desse trabalho, no âmbito das Receitas de Transferências Constitucionais da União para os Estados, optamos por explorar apenas os recursos transferidos pelo Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)⁴⁰ e aqueles resultantes da repartição do IPI-Exportação⁴¹ e do IOF-ouro⁴², bem como a compensação pela perda de ICMS na exportação (Lei Kandir⁴³). Considerou-se, nesse sentido, a autonomia dos Estados sobre tais receitas, especialmente em termos de alocação, visto que elas não estão integralmente vinculadas⁴⁴ a determinados gastos e podem ser aplicados pelo recebedor em qualquer tipo de despesa, inclusive no pagamento de pessoal.

No âmbito das receitas tributárias, a qual é formada pelas receitas de impostos e de taxas, a análise priorizou o comportamento do ICMS, que é seu o principal componente e que correspondeu, em média, a 83% da receita tributária dos Estados no ano de 2013.

Embora não tenham a mesma representatividade quando comparada às receitas correntes, as receitas de capital, por sua vez, representaram, em 2013, uma média de 7% da receita total. Optamos, assim, por analisar apenas seu principal componente, a receita de Operações de Créditos, dadas as limitações contidas na LRF acerca dessa receita (de 16% da RCL), que influencia diretamente os níveis de endividamento público.

⁴⁰ Os valores do FPE e do IPI-exportação foram considerados sem as deduções para o Fundeb/Fundef, dado que a majoração do percentual de recursos destinados à este fundo em 2007 poderia impactar na análise dos dados.

⁴¹ O Imposto sobre Produtos Industrializados é de competência da União. Segundo a CF/88 (Art. 159, inciso II e §§ 2º e 3º), a União deve repassar 10% da arrecadação desse imposto, proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados.

⁴² A CF/88 (art. 153, §5º) determina que 30% do produto da arrecadação do IOF incidente sobre o ouro — IOF-ouro — seja repassado aos Estados, quando este for definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial.

⁴³ Inicialmente, a Lei Complementar Federal 87, de 1996, conhecida como Lei Kandir, determinou a isenção da incidência do ICMS sobre operações que destinassem produtos ou serviços ao exterior. Posteriormente, a Emenda à Constituição 42/2003, reiterou o disposto na mencionada lei complementar, trazendo para o âmbito da Constituição da República a desoneração do ICMS sobre produtos e serviços exportados. Dado o grande impacto nas finanças públicas estaduais, a Lei Kandir previu que a União repasse recursos aos Estados a título de compensação financeira. Atualmente, a compensação pela desoneração do ICMS é estabelecida a partir de um valor global definido pelo governo federal, sendo repassado aos estados conforme os coeficientes individuais de participação constantes na Lei Complementar 115, de 2002.

⁴⁴ Embora tenha de se destinar 20% da receita do FPE para o FUNDEB, computando-se como gasto constitucional em educação e outros 12% devam ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde. No entanto, de uma forma geral, os Estados podem estabelecer priorizações próprias para a parcela restante, diferentemente do que ocorre com outras receitas obrigatórias transferidas pela União, como os recursos provenientes da Cide-combustível, que devem ser necessariamente aplicados em despesas com transporte e infraestrutura, ou ainda como as transferências realizadas para o SUS ou para a Educação, destacando-se, neste último, a Cota Estadual do Salário Educação (QESE), dentre outros.

Os dados relativos à receita dos Estados brasileiros foram extraídos, em sua grande maioria, da base de Execução Orçamentária dos Estados, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), visto que apresentam um expressivo horizonte temporal. Registre-se, contudo, que foi necessário realizar alguns ajustes nas informações, quando estas se mostraram inconsistentes. Assim, recorreremos aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e ao Balanço Geral dos Estados, que são publicados nos sítios do portal da transparência ou da Secretaria de Estado de Fazenda de cada Estado. A análise envolveu ainda algumas informações acerca das renúncias tributárias, as quais foram coletadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos governos estaduais. Adicionalmente, utilizamos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) e da carga tributária estadual. Os dados relativos aos indicadores da LRF foram coletados no Portal Federativo do Senado Federal.

No grupo das despesas estaduais, que também são classificadas em corrente e capital, conforme mostra a Tabela 9, a escolha das variáveis para compor a análise referenciou-se na relevância de alguns itens, bem como pelos indicadores definidos pela LRF.

Tabela 9 - Estrutura orçamentária das despesas

Despesas Correntes	Despesas de Capital
1. Pessoal e Encargos Sociais	4. Investimentos
2. Juros e Encargos da Dívida	5. Inversões Financeiras
3. Outras Despesas Correntes	6. Amortização da Dívida

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Desse modo, no grupo das despesas correntes foram considerados os gastos com pessoal e com as Outras Despesas Correntes. Já no grupo da despesa de capital, a análise focou-se nas despesas classificadas como Investimentos. Para a análise desses itens, utilizou-se as despesas empenhadas.

A análise das despesas com pessoal se justifica pela sua relevância na composição da despesa dos Estados (52,6%, em média, da despesa corrente), bem como pela restrição estabelecida na LRF, a qual limita em 60% da RCL os gastos com o funcionalismo estadual. Embora a LRF não trate especificamente sobre as Outras Despesas Correntes, a não ser ao

emitir orientações quanto as restrições sobre a geração de despesas de caráter continuado, a análise dos dados classificados nessa rubrica é relevante, visto que são, em grande parte, determinados pelas atribuições conferidas aos Estados pela CF/88.

Assim como as Outras Despesas Correntes, os Investimentos também não são tratados de forma específica pela LRF; e neste último caso, tampouco compõem uma parcela expressiva do gasto. No entanto, a inclusão da análise de seus dados no escopo desse trabalho se dá pela sensibilidade aos ajustes fiscais e pelos reflexos do comportamento das demais despesas e de alguns itens específicos das receitas (como as Operações de Crédito) no montante destinado a essa rubrica.

Os dados relativos à despesa dos Estados brasileiros foram extraídos, assim como os dados da receita, da base de Execução Orçamentária dos Estados, divulgado pela STN. De lá também foram coletadas informações sobre os gastos por elemento de despesa e por função de governo, o que auxiliou no entendimento da composição das despesas de Pessoal e das Outras Despesas Correntes, respectivamente.

Embora se preserve as particularidades na análise das receitas e das despesas, com o objetivo de manter uma padronização mínima foram estabelecidos indicadores que permitissem avaliar a participação de determinados itens na composição da receita ou da despesa dos Estados, verificando o comportamento dos pesos desses componentes, bem como o crescimento real verificado no período analisado, sempre a partir de perspectivas comparadas.

Por fim, destinou-se uma seção exclusiva para a análise do endividamento estadual, tendo em vista a centralidade dessa questão no âmbito da LRF. A imposição das regras de controle do endividamento, consubstanciadas na LRF, foi tratada sob dois enfoques principais. O primeiro se refere à geração de superávits primários suficientes (definidos no âmbito das LDOs estaduais em acordo com a STN) para promoverem a redução da relação dívida/PIB. O segundo diz respeito às restrições impostas para a contratação de novas dívidas, de forma a manter uma adequada capacidade de pagamento dos encargos do endividamento pretérito, a partir da definição de que o estoque da dívida do ente não poderia ultrapassar 200% de sua Receita Corrente Líquida. Os dados relativos à relação da dívida/PIB dos governos estaduais estão disponíveis apenas de forma consolidada, o que nos permite ter uma visão mais global do desempenho dos entes estaduais. Os dados referentes ao montante da

dívida consolidada líquida em relação à RCL, por outro lado, são disponibilizados por Estado, permitindo, a partir dessas informações, ter uma visão mais individualizada da situação específica de cada unidade. Assim, a análise do endividamento público estadual foi realizada a partir desses dois enfoques.

Os dados estatísticos relativos aos indicadores de endividamento foram extraídos do Banco Central do Brasil, especialmente a partir de seu Boletim Anual, Seção Finanças Públicas, e da Pesquisa de Séries Temporais. Ademais, a análise da despesa do serviço da dívida valeu-se das informações da Base de Execução Orçamentária dos Estados, da STN. A série histórica do indicador de endividamento estabelecido pela LRF foi extraída do Portal Federativo do Senado Federal.

É importante ainda ressaltar que, com o objetivo de permitir a análise comparada dos dados, os quais, em sua grande parte, abrangeram um horizonte temporal extenso, os mesmos foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Banco Central do Brasil, mantendo-se como referência a data de 31 de dezembro de 2013. Dessa forma, foram aplicados os seguintes índices na atualização.

**Tabela 10 - Variação do IPCA –
2002 - 2013**

Ano	IPCA	Índice
2002	12,53%	1,870
2003	9,30%	1,711
2004	7,60%	1,590
2005	5,69%	1,505
2006	3,14%	1,459
2007	4,46%	1,397
2008	5,90%	1,319
2009	4,31%	1,264
2010	5,91%	1,194
2011	6,50%	1,121
2012	5,84%	1,059
2013	5,91%	1,000

Fonte: Banco Central do Brasil.

A partir destas considerações sobre a metodologia utilizada, passamos, a seguir, para análise dos dados.

5.1 Indicadores fiscais da Receita

A geração de receitas foi tratada no âmbito da LRF sob dois enfoques principais. O primeiro se refere à exploração e ao fortalecimento da capacidade tributária dos Estados, cujo principal objetivo era manter um quadro fiscal que se apoiasse na auto sustentabilidade desses entes. Esse argumento também é defendido por Mora (2002), a qual lembra que, como historicamente os Estados recorriam à União, sendo esta a principal fonte alternativa de financiamento das esferas estaduais, o cumprimento da LRF visava restringir o financiamento desses entes às suas receitas tributárias.

O segundo enfoque dado pela LRF se refere à criação de uma institucionalidade para a contratação de novas operações de crédito por parte dos governos subnacionais que, ao impor regras mais rígidas, como a limitação da aplicação de seus recursos apenas às despesas de capital, interrompia o processo acelerado de endividamento e, portanto, de desajuste fiscal.

Essa primeira seção tem como objetivo, portanto, avaliar o comportamento das receitas estaduais no período posterior à LRF, mais especificamente sobre o desenvolvimento da capacidade tributária dos Estados e da contratação de novas operações de crédito.

Inicialmente, é importante ressaltar o destaque alcançado pela exploração das bases tributárias, em especial dos impostos, no âmbito da LRF. Segundo dispõe a lei complementar, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federativo constituem requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. A intenção contida nesse comando era evitar a renúncia de receitas próprias – considerando a recente ampliação de recursos provocada pelos aumentos nos percentuais do Fundo de Participação dos Estados a partir da CF/88 – e incentivar a exploração da autonomia arrecadatória dos entes subnacionais a partir da expansão de suas receitas tributárias. Para garantir a observância desse padrão de conduta, a LRF determinou, ainda, que as previsões de receita deveriam observar as normas técnicas e legais e serem acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos e de sua projeção para os dois seguintes, apontando a metodologia de cálculo e premissas utilizadas na estimativa. Por fim, com vistas a adequar as receitas ao montante de despesas no exercício, como forma de garantir o cumprimento dos resultados primários necessários ao pagamento do serviço da dívida, estabeleceu, ainda, o desdobramento das receitas em metas bimestrais de arrecadação, as quais seriam objeto de controle do Poder Legislativo, em reuniões quadrimestrais de

acompanhamento dos indicadores fiscais (conforme art. 9º, §4º), e pela sociedade, a partir da divulgação desses dados na internet⁴⁵ (art. 48).

Se, por um lado, a ideia era estimular a ampliação da receita tributária, por outro lado envidavam-se esforços no sentido de reduzir as receitas provenientes da contratação de operações de crédito. Além de vedar diversos mecanismos que haviam se tornado corriqueiros durante o auge do endividamento estadual, como a contratação de dívidas para socorrer instituições do sistema financeiro e para a rolagem da dívida, a LRF incumbiu ao Ministério da Fazenda a verificação das condições que garantiriam ao ente subnacional acesso às linhas de crédito. Entre elas destacam-se a necessidade de se demonstrar a relação custo-benefício da dívida, autorização legislativa prévia e atendimento aos limites impostos. Nesse caso, foi estabelecido o limite de 16% da RCL para as operações realizadas em um exercício financeiro e definido que o saldo global das garantias em operações de crédito concedidas pelos entes não poderiam exceder a 22% da RCL.

Tendo em vista as perspectivas adotadas pela LRF, a análise dos indicadores fiscais da receita dos Estados procurou verificar o comportamento das receitas correntes, mais especificamente acerca da receita de transferências constitucionais da União e da receita tributária, bem como avaliar a evolução dos indicadores relacionados às operações de crédito em âmbito estadual.

5.1.1 Receitas Correntes

A participação da Receita de Transferências Constitucionais da União⁴⁶ e das Receitas Tributárias no total da Receita Corrente de cada governo estadual está evidenciada na tabela

⁴⁵ Embora esse trabalho não tenha se dedicado a verificar o cumprimento das determinações procedimentais impostas pela LRF, tais como o desdobramento das metas bimestrais de arrecadação, e sim direcionado o estudo para a verificação da evolução dos indicadores fiscais dos Estados nos doze anos após sua publicação, é importante registrar que ainda há um grande caminho a ser percorrido para o alcance da transparência das finanças públicas estaduais. É muito difícil encontrar dados sobre as finanças estaduais, que vá além da simples execução de receitas e despesas, especialmente pelo fato de não haver muitos documentos disponíveis em séries temporais significativas. Muitos Estados, por exemplo, remetem a divulgação desses documentos para o diário oficial do ente, restando ainda mais complexa a busca pela informação desejada.

⁴⁶ Reitera-se, novamente, que para essa rubrica estão sendo consideradas as receitas do Fundo de Participação dos Estados e aqueles resultantes da repartição do IPI-Exportação e do IOF-ouro, bem como a compensação pela perda de ICMS na exportação (Lei Kandir).

11. A análise de seus dados revela que no horizonte de 2002 a 2013 todos os Estados, com exceção do Distrito Federal, reduziram a proporção da receita de transferências no total de suas receitas correntes, a uma média de 2,82 pontos percentuais. Em contrapartida, as bases tributárias foram ampliadas em 1,97 ponto percentual, passando de 62,6% do total da receita corrente, em 2002, para 64,5%, em 2013, indicando, assim, um fortalecimento da esfera tributária desses entes. Destaca-se o Distrito Federal, com ampliação da participação da receita tributária em relação à receita corrente de 22,36 pontos percentuais em relação a 2002, e os Estados do Maranhão e Mato Grosso do Sul, os quais também obtiveram aumentos relativos acima de 9 p.p. Já os Estados de Rondônia, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Mato Grosso apresentaram um redução na participação da receita tributária em relação à receita corrente.

Tabela 11 - Participação da Receita de Transferências Obrigatórias da União e da Receita Tributária na Receita Corrente - Estados - 2002-2013

(continua)

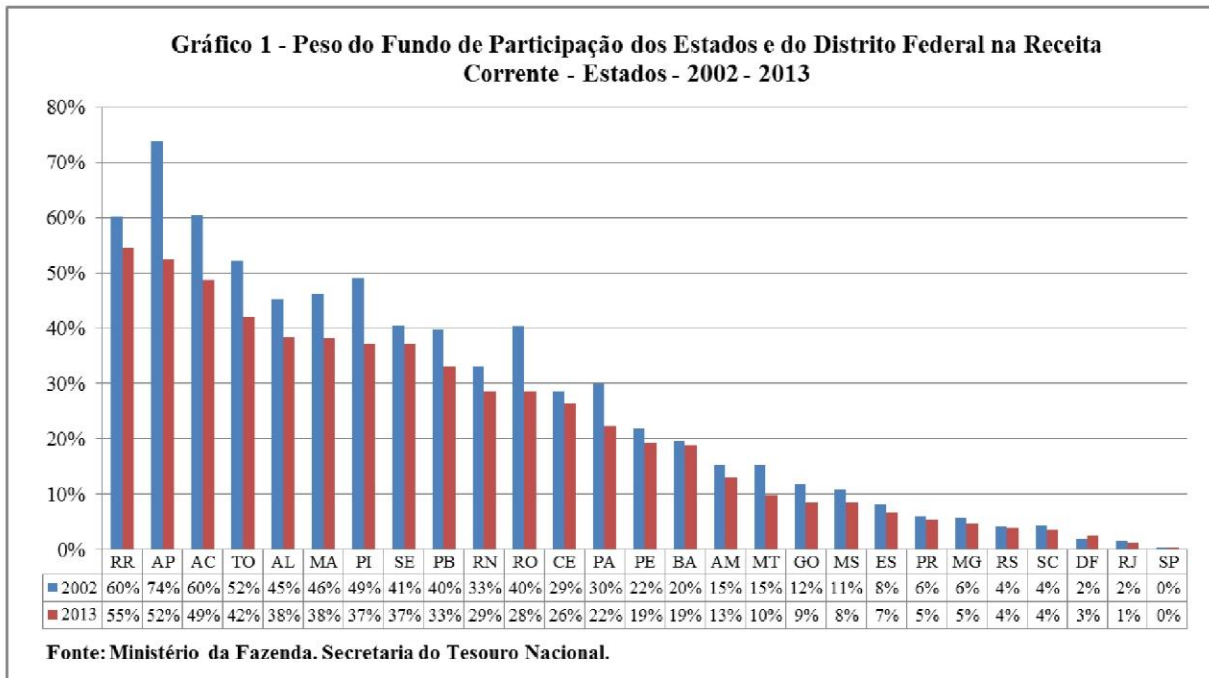
ESTADO	Receita de Transferências Obrigatórias da União (em % da Receita Corrente)		Receita Tributária (em % da Receita Corrente)	
	2002	2013	2002	2013
REGIÃO NORTE				
Acre	60,7%	48,7%	18,6%	21,7%
Amazonas	17,5%	13,4%	54,5%	57,0%
Amapá	75,2%	52,7%	17,7%	20,9%
Rondônia	41,1%	28,7%	48,0%	46,8%
Roraima	60,3%	54,7%	16,1%	21,6%
Pará	35,1%	24,3%	44,7%	50,7%
Tocantins	52,4%	42,0%	26,9%	32,1%

(conclusão)

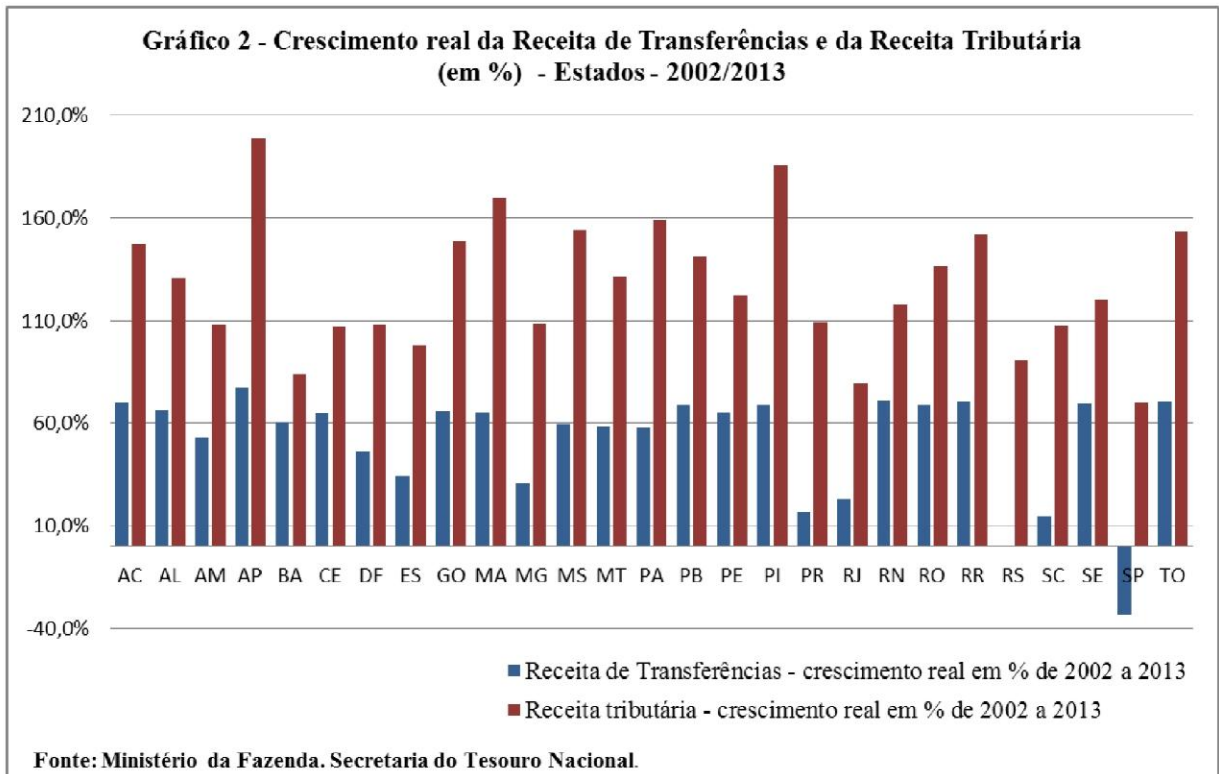
ESTADO	Receita de Transferências Obrigatórias da União (em % da Receita Corrente)		Receita Tributária (em % da Receita Corrente)	
	2002	2013	2002	2013
REGIÃO NORDESTE				
Alagoas	46,6%	38,6%	38,5%	44,3%
Bahia	21,8%	19,8%	53,9%	55,8%
Ceará	29,9%	26,6%	48,9%	54,6%
Maranhão	48,4%	38,8%	31,5%	41,2%
Paraíba	40,4%	33,2%	40,4%	47,4%
Pernambuco	22,6%	19,3%	48,9%	56,1%
Piauí	49,8%	37,1%	32,6%	41,2%
Rio Grande do Norte	33,7%	28,7%	45,1%	48,8%
Sergipe	41,0%	37,1%	33,9%	39,9%
REGIÃO SUDESTE				
Espírito Santo	13,7%	8,7%	70,8%	66,3%
Minas Gerais	9,7%	6,1%	69,8%	69,4%
Rio de Janeiro	3,1%	2,2%	60,6%	64,0%
São Paulo	2,9%	1,1%	79,2%	76,8%
REGIÃO SUL				
Paraná	10,9%	6,9%	62,2%	70,3%
Rio Grande do Sul	9,3%	5,2%	67,5%	72,0%
Santa Catarina	8,6%	4,7%	69,2%	68,8%
REGIÃO CENTRO-OESTE				
Distrito Federal	2,5%	2,7%	41,8%	64,1%
Goiás	12,7%	9,0%	66,1%	70,0%
Mato Grosso do Sul	12,7%	9,3%	58,9%	68,5%
Mato Grosso	17,4%	10,4%	64,6%	56,3%
Média	13,6%	10,8%	62,6%	64,5%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

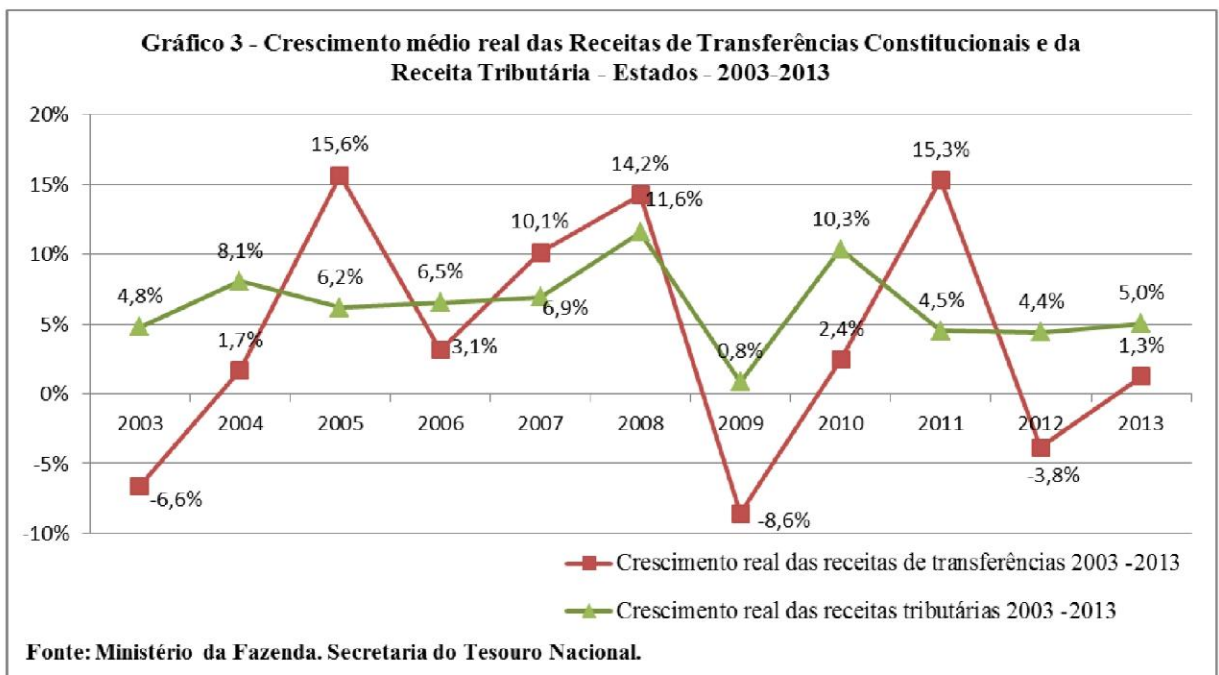
Importa ressaltar que, para muitos Estados, as transferências federais realizadas por meio do FPE são a principal fonte de recursos financeiros, evidenciando uma profunda heterogeneidade na capacidade arrecadatória dos diversos entes estaduais. Em 2013, por exemplo, o FPE representou 55% de toda a receita corrente do Estado de Roraima, enquanto que para São Paulo essa receita representou apenas 0,3% (Gráfico 1).



A perda do peso relativo das transferências constitucionais federais no conjunto das receitas correntes dos Estados pode ser explicada pelo menor ritmo de crescimento das transferências constitucionais quando comparado ao crescimento das receitas tributárias (gráfico 2). No período de 2002 a 2013, em todos os Estados as receitas de transferências cresceram a níveis bem inferiores aos observados na receita tributária, chegando mesmo a apresentar um crescimento negativo no Estado de São Paulo.

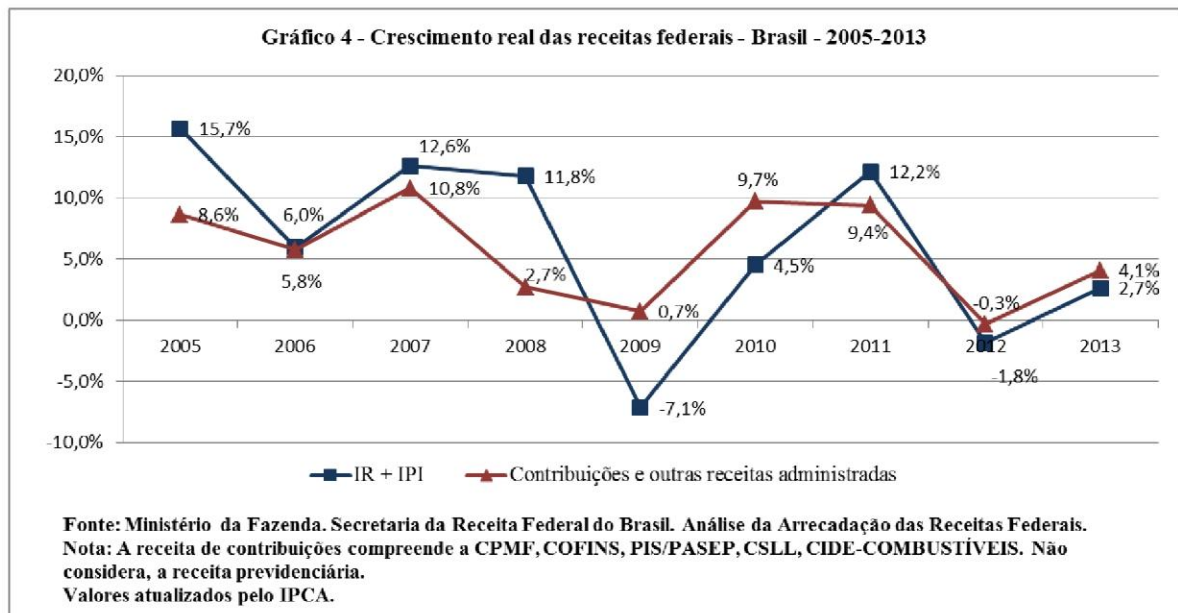


Além disso, como se observa do Gráfico 3, as receitas tributárias apresentaram no período de 2003 a 2013 um comportamento mais estável e sempre positivo, enquanto a receita de transferências oscilou bastante no mesmo horizonte temporal.



As oscilações na arrecadação das receitas de transferências, por sua vez, são decorrentes, em parte, das recentes desonerações dos impostos federais que compõem o FPE

(Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados)⁴⁷ e que corresponde ao principal componente da receita de transferências obrigatórias da União. O Gráfico 4 mostra que a partir de 2009, a arrecadação do IR e do IPI tem crescido a taxas inferiores, quando comparado às contribuições e outras receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), que não são partilhadas com os demais entes federados.



Registre-se, ainda, que as receitas transferidas pela União a título de compensação pela perda de ICMS na exportação (Lei Kandir) estão praticamente congeladas desde 2006. Além disso, desde 2002 vêm-se registrando quedas nominais nos valores repassados aos Estados, como se verifica na Tabela 12.

⁴⁷ De acordo com o Boletim do Banco Central do Brasil, Seção Finanças Públicas e o Relatório de Análise das Receitas Federais, da Secretaria da Receita Federal (Ministério da Fazenda), em 2003, o IR e o IPI apresentaram reduções reais, tanto em função da reestruturação de alíquotas como da redução das mesmas em diversos setores da economia. Em 2009, o recuo das receitas decorreu-se, em parte, pelo comportamento negativo dos indicadores macroeconômicos, e pela redução de alíquotas, em especial do IPI. Em 2012, alteraram-se novamente as alíquotas de incidência do IPI, bem como registrou-se queda na produção industrial, que aliada às desonerações de diversos produtos, contribuiu para uma fraca arrecadação desse imposto.

Tabela 12 - Transferências da União aos Estados para compensação pela perda do ICMS na exportação (Lei Kandir) - 2002-2013

Em R\$1,00

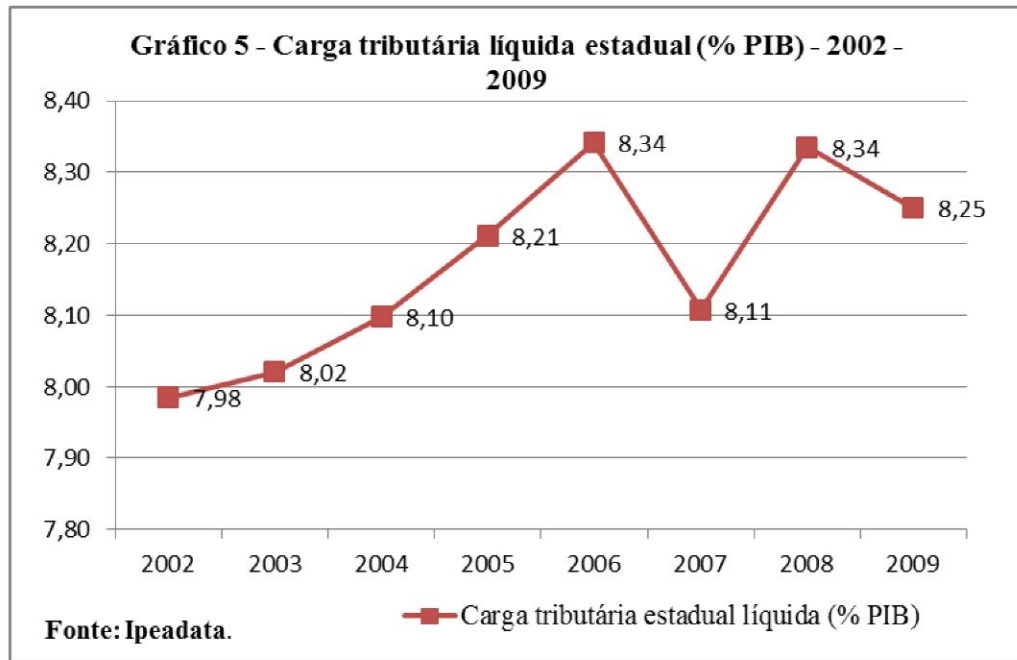
Ano	Transferências da Lei Kandir (valores correntes)	Variação nominal	Variação real
2002	2.972.473.128	-	-
2003	2.703.520.320	-9,0%	-16,8%
2004	2.557.840.999	-5,4%	-12,1%
2005	2.556.882.875	0,0%	-5,4%
2006	1.390.251.771	-45,6%	-47,3%
2007	1.434.619.026	3,2%	-1,2%
2008	1.465.116.087	2,1%	-3,6%
2009	1.465.158.206	0,0%	-4,1%
2010	1.461.151.234	-0,3%	-5,8%
2011	1.461.151.234	0,0%	-6,1%
2012	1.466.447.532	0,4%	-5,2%
2013	1.461.151.234	-0,4%	-5,9%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: A variação real considerou a atualização dos dados pelo IPCA até 31/12/2013.

Pela perspectiva das receitas tributárias, observou-se nos últimos anos um fortalecimento dessa receita no conjunto dos governos estaduais, registrando aumentos reais acima de 100% em praticamente todos os Estados, os quais superaram, inclusive o crescimento do PIB (tabela 13). Isso pode ser explicado, em parte, pela expansão da carga tributária líquida⁴⁸ estadual (Gráfico 5), que passou de 7,98% do PIB em 2002, para 8,25%, em 2009.

⁴⁸ A carga tributária líquida se refere ao total da carga tributária deduzidas as transferências de assistência, previdência e subsídios.



Sob uma perspectiva regional, a análise dos dados informados na tabela 13 permite verificar, ademais, que a região Sudeste teve o pior desempenho na ampliação da base tributária, apresentando um crescimento das receitas inferior ao crescimento do PIB nos Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro. Embora Minas Gerais e São Paulo tenham ampliado as receitas tributárias em cerca de 7 p.p. acima do PIB, este revela-se ainda bem inferior ao crescimento observado no conjunto dos demais Estados.

Tabela 13 - Crescimento real das Receitas Tributárias e do Produto Interno Bruto - Estados - 2002-2011
(continua)

ESTADO	Receitas Tributárias (Crescimento real - 2002 a 2011)	Produto Interno Bruto (Crescimento real - 2002 a 2011)
REGIÃO NORTE		
Acre	102,4%	83,7%
Amazonas	84,8%	77,5%
Amapá	130,0%	63,3%
Rondônia	143,5%	114,4%
Roraima	131,6%	80,1%
Pará	100,5%	106,4%
Tocantins	117,7%	93,0%

(conclusão)		
ESTADO	Receitas Tributárias (Crescimento real - 2002 a 2011)	Produto Interno Bruto (Crescimento real - 2002 a 2011)
REGIÃO NORDESTE		
Alagoas	111,9%	74,3%
Bahia	57,9%	57,9%
Ceará	78,5%	82,5%
Maranhão	134,0%	102,4%
Paraíba	103,5%	70,8%
Pernambuco	106,6%	77,5%
Piauí	92,5%	98,6%
Rio Grande do Norte	95,9%	77,4%
Sergipe	99,2%	66,1%
REGIÃO SUDESTE		
Espírito Santo	111,0%	118,8%
Minas Gerais	88,2%	81,1%
Rio de Janeiro	61,4%	61,7%
São Paulo	65,5%	58,0%
REGIÃO SUL		
Paraná	77,7%	62,3%
Rio Grande do Sul	70,4%	49,8%
Santa Catarina	92,5%	81,8%
REGIÃO CENTRO-OESTE		
Distrito Federal	91,0%	75,6%
Goiás	102,3%	78,2%
Mato Grosso do Sul	135,0%	94,7%
Mato Grosso	69,4%	104,4%

Fonte: Dados da receita tributária: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Dados do Produto Interno Bruto: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ainda no âmbito das receitas tributárias, os dados apresentados na tabela 14 permitem verificar que a exploração da base de impostos pelos Estados foi parcela importante na ampliação observada no conjunto dessas receitas, considerando-se inclusive sua expressiva participação na composição das receitas tributárias (em 2013, a média é de 96,1%).

Tabela 14 - Crescimento real das Receitas Tributárias e da Receita de Impostos - Estados - 2002-2013

ESTADO	Receitas Tributárias (Crescimento real - 2002 a 2013)	Receita de Impostos (Crescimento real - 2002 a 2013)
REGIÃO NORTE		
Acre	146,7%	152,6%
Amazonas	108,0%	108,1%
Amapá	198,6%	196,3%
Rondônia	136,5%	134,0%
Roraima	151,9%	150,9%
Pará	150,1%	150,1%
Tocantins	153,5%	151,3%
REGIÃO NORDESTE		
Alagoas	130,7%	129,8%
Bahia	83,5%	81,3%
Ceará	106,8%	103,1%
Maranhão	169,6%	168,2%
Paraíba	130,6%	130,6%
Pernambuco	122,0%	121,4%
Piauí	185,4%	188,1%
Rio Grande do Norte	117,9%	117,0%
Sergipe	120,0%	118,1%
REGIÃO SUDESTE		
Espírito Santo	97,6%	94,9%
Minas Gerais	108,4%	104,8%
Rio de Janeiro	79,6%	74,4%
São Paulo	69,8%	68,9%
REGIÃO SUL		
Paraná	109,2%	108,9%
Rio Grande do Sul	90,7%	88,3%
Santa Catarina	107,3%	106,0%
REGIÃO CENTRO-OESTE		
Distrito Federal	108,1%	107,9%
Goiás	148,7%	127,2%
Mato Grosso do Sul	153,9%	156,3%
Mato Grosso	128,7%	128,7%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

No entanto, como se observa do Gráfico 6, o mecanismo alternativo de financiamento que os Estados têm lançado mão é a exploração das receitas provenientes das taxas, que superou em muito, em termos relativos, o crescimento dos impostos, tendo apresentado um crescimento real acumulado de 2003 a 2013 de 191%, enquanto a receita de impostos acumulou 92% nesse período. A Tabela 15 informa ainda que a utilização de receitas de taxas em ritmo acelerado se deu em praticamente todos os Estados, apenas com exceção do Acre, Piauí e Mato Grosso do Sul. Assim, ainda que em menor valor, as taxas passaram a compor uma parcela maior da receita tributária. A ampliação da base fiscal a partir da criação/expansão de taxas reflete, em alguma medida, o esgotamento da ampliação das bases de incidência dos impostos, especialmente do ICMS, dado que esses estão fortemente vinculados à atividade econômica. Além disso, sua exploração pode ser incentivada pelo fato de não serem partilhadas com os Municípios, se revelando importantes instrumentos para o incremento da arrecadação.

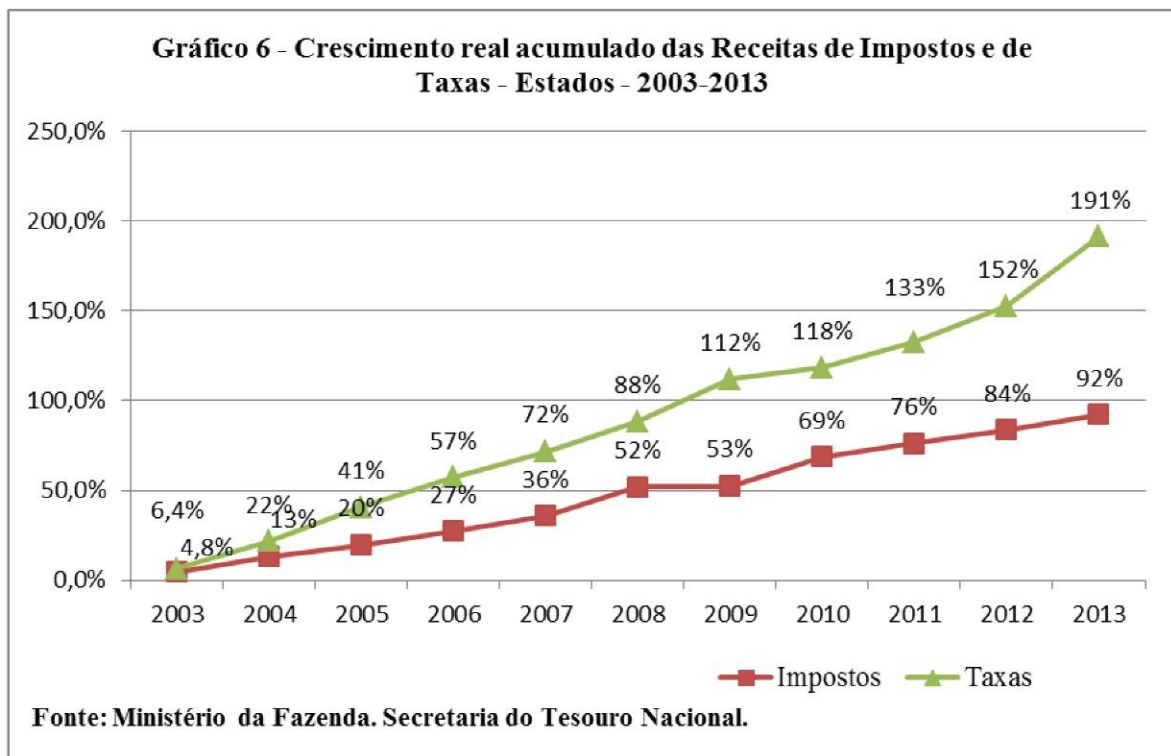


Tabela 15 - Participação da Receita de Impostos e de Taxas na Receita Tributária - Estados - 2002-2013

Estados	Participação dos Impostos na Receita Tributária		Participação das Taxas na Receita Tributária	
	2002	2013	2002	2013
REGIÃO NORTE				
Acre	96,5%	98,9%	3,5%	1,1%
Amazonas	99,9%	100,0%	0,1%	0,0%
Amapá	97,7%	96,9%	2,3%	3,1%
Rondônia	98,5%	97,5%	1,5%	2,5%
Roraima	97,3%	96,9%	2,7%	3,1%
Pará	98,6%	95,2%	1,4%	4,8%
Tocantins	95,9%	95,1%	4,1%	4,9%
REGIÃO NORDESTE				
Alagoas	98,8%	98,4%	1,2%	1,6%
Bahia	96,9%	95,7%	3,1%	4,3%
Ceará	98,2%	96,5%	1,8%	3,5%
Maranhão	97,0%	96,5%	3,0%	3,5%
Paraíba	99,8%	95,5%	0,2%	4,5%
Pernambuco	96,5%	96,3%	3,5%	3,7%
Piauí	94,5%	95,4%	5,5%	4,6%
Rio Grande do Norte	95,8%	95,4%	4,2%	4,6%
Sergipe	99,7%	98,8%	0,3%	1,2%
REGIÃO SUDESTE				
Espírito Santo	96,4%	95,1%	3,6%	4,9%
Minas Gerais	96,6%	94,9%	3,4%	5,1%
Rio de Janeiro	97,8%	95,0%	2,2%	5,0%
São Paulo	97,2%	96,7%	2,8%	3,3%
REGIÃO SUL				
Paraná	99,8%	99,7%	0,2%	0,3%
Rio Grande do Sul	96,5%	95,3%	3,5%	4,7%
Santa Catarina	97,8%	97,2%	2,2%	2,8%
REGIÃO CENTRO-OESTE				
Distrito Federal	98,6%	98,5%	1,4%	1,5%
Goiás	95,5%	87,2%	4,5%	12,8%
Mato Grosso do Sul	97,3%	98,2%	2,7%	1,8%
Mato Grosso	99,1%	98,1%	0,9%	1,9%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Acompanhando a queda na participação dos impostos na receita tributária, o ICMS também vem perdendo peso relativo no conjunto das receitas tributárias desde 2002 (tabela 16), embora sua participação no montante das receitas correntes e das receitas tributárias ainda seja muito relevante, o que mantém sua posição de principal imposto estadual.

Tabela 16 - Participação do ICMS na Receita Corrente e na Receita Tributária - Estados - 2002-2013

(continua)

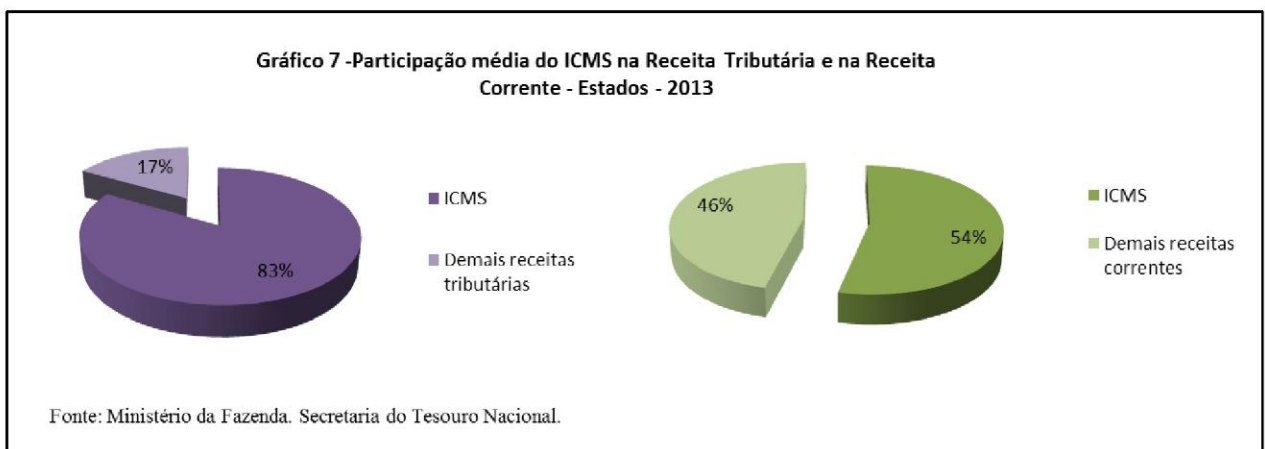
ESTADOS	Participação (%) do ICMS na Receita Corrente		Participação (%) do ICMS na Receita Tributária	
	2002	2013	2002	2013
REGIÃO NORTE				
Acre	14,3%	16,8%	77,0%	77,7%
Amazonas	50,9%	52,4%	93,3%	91,9%
Amapá	15,1%	18,1%	85,2%	86,6%
Rondônia	44,0%	40,6%	91,7%	86,6%
Roraima	13,9%	17,1%	86,4%	79,4%
Pará	40,0%	42,2%	89,5%	83,3%
Tocantins	23,4%	24,1%	87,1%	75,0%
REGIÃO NORDESTE				
Alagoas	34,6%	38,0%	89,7%	85,7%
Bahia	49,6%	47,3%	92,0%	84,9%
Ceará	44,1%	46,1%	90,2%	84,4%
Maranhão	27,5%	34,5%	87,2%	83,8%
Paraíba	36,4%	40,0%	90,3%	84,4%
Pernambuco	42,7%	48,2%	87,3%	85,9%
Piauí	29,5%	34,2%	90,3%	83,2%
Rio Grande do Norte	38,5%	39,6%	85,4%	81,3%
Sergipe	31,1%	33,5%	91,7%	83,9%
REGIÃO SUDESTE				
Espírito Santo	61,8%	57,0%	87,4%	86,0%
Minas Gerais	58,8%	56,3%	84,3%	81,1%
Rio de Janeiro	51,5%	52,8%	85,0%	82,4%
São Paulo	70,2%	66,3%	88,7%	86,3%
REGIÃO SUL				
Paraná	55,1%	59,2%	88,6%	84,1%
Rio Grande do Sul	60,8%	59,2%	90,0%	82,2%
Santa Catarina	61,6%	57,9%	88,9%	84,2%

(conclusão)

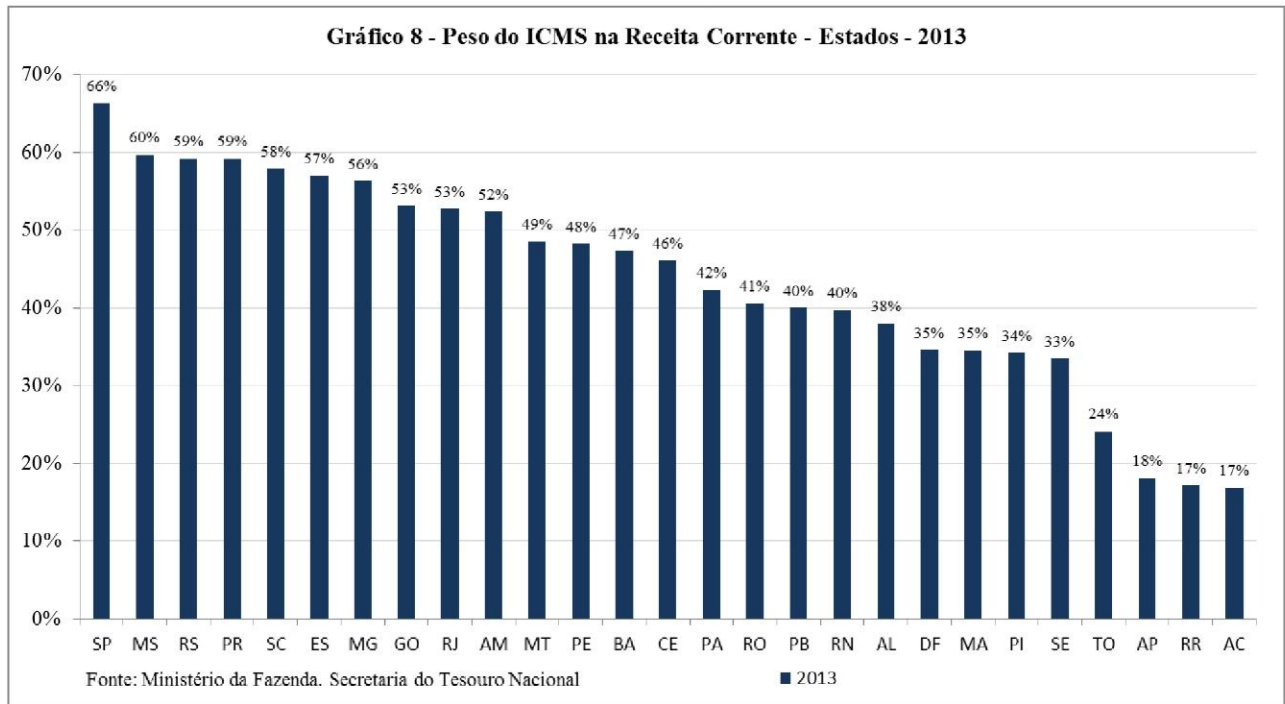
ESTADOS	Participação (%) do ICMS na Receita Corrente		Participação (%) do ICMS na Receita Tributária	
	2002	2013	2002	2013
REGIÃO CENTRO-OESTE				
Distrito Federal	25,8%	34,6%	61,8%	54,0%
Goiás	57,5%	53,1%	86,9%	75,8%
Mato Grosso do Sul	52,4%	59,7%	89,0%	87,1%
Mato Grosso	58,5%	48,5%	90,5%	86,2%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

A magnitude do ICMS no financiamento estadual é tal que apenas este imposto correspondeu, em média, a 83% da receita tributária, em 2013, e a 54% da receita corrente no mesmo período (Gráfico 7). Isso se justifica pela sua ampla base de incidência, que abarca o processo de circulação de mercadorias e serviços.



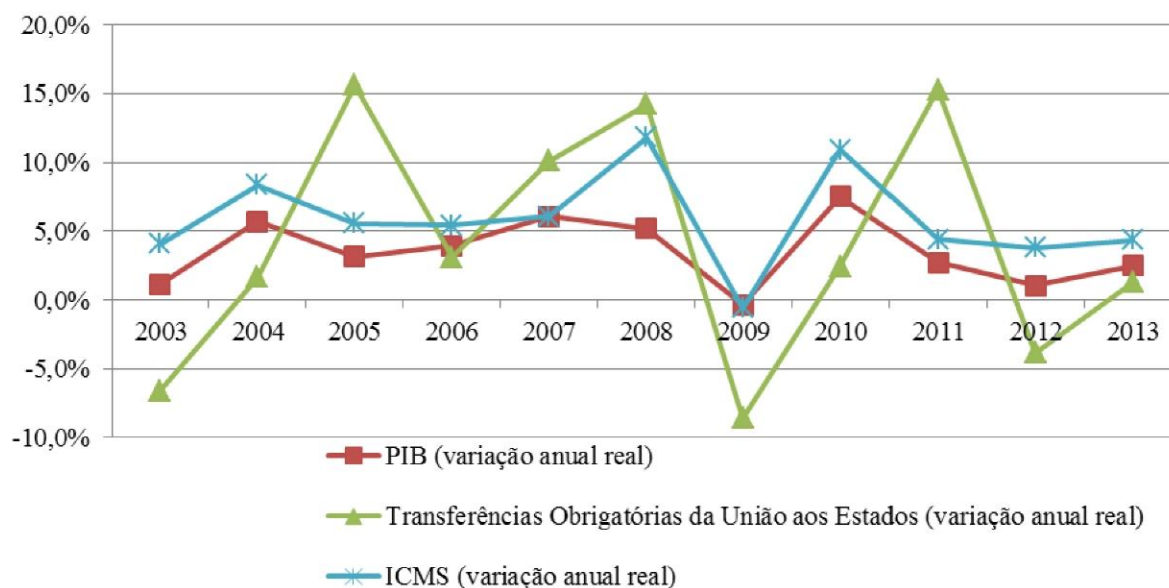
Embora na média os valores relativos ao ICMS sejam significativos, a federação brasileira apresenta variados níveis de arrecadação dessa receita, já que ela está intrinsecamente ligada ao dinamismo econômico da região. A heterogeneidade na participação do ICMS na receita corrente nos diversos Estados é evidenciada no Gráfico 8.



A limitação de crescimento do ICMS, contudo, pode estar relacionada tanto a fatores macroeconômicos, como também aos relacionados à guerra fiscal.

Acerca dos fatores macroeconômicos, o Gráfico 9 abaixo mostra que a arrecadação do ICMS é muito influenciada pelo desempenho do PIB.

Gráfico 9 - Variação real anual (em %) do PIB, das Receitas de Transferências Obrigatórias da União aos Estados e do ICMS - Estados - 2003 - 2013



Fonte: Dados do crescimento do PIB: Ipeadata.

Dados da Receita: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Os dados da receita foram atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

Já com relação às questões relacionadas à guerra fiscal entre os Estados, a LRF, ao tratar deste tema, determinou que qualquer mecanismo de renúncia de receita tributária⁴⁹, compreendendo anistia, remissão, subsídio, crédito presumido⁵⁰, concessão de isenção em caráter não geral, deveria ser considerado de modo a não comprometer o alcance das metas de superávit primário, devendo, assim, estar acompanhado de medidas de compensação, seja por

⁴⁹ De acordo com a LRF, esses dados devem ser informados no Anexo de Metas Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos Estados.

⁵⁰ De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 6ª edição, Parte I, p.36), publicado pela STN, “a anistia é o perdão da multa, que visa excluir o crédito tributário na parte relativa à multa aplicada pelo sujeito ativo ao sujeito passivo, por infrações cometidas por este anteriormente à vigência da lei que a concedeu. [...] A remissão é o perdão da dívida, que se dá em determinadas circunstâncias previstas na lei, tais como valor diminuto da dívida, situação difícil que torna impossível ao sujeito passivo solver o débito, inconveniência do processamento da cobrança dado o alto custo não compensável com a quantia em cobrança, probabilidade de não receber, erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, equidade, etc. [...] O crédito presumido é aquele que representa o montante do imposto cobrado na operação anterior e objetiva neutralizar o efeito de recuperação dos impostos não cumulativos, pelo qual o Estado se apropria do valor da isenção nas etapas subsequentes da circulação da mercadoria. É o caso dos créditos referentes a mercadorias e serviços que venham a ser objeto de operações e prestações destinadas ao exterior. Todavia, não é considerada renúncia de receita o crédito real ou tributário do ICMS previsto na legislação instituidora do tributo. A isenção é a espécie mais usual de renúncia e define-se como a dispensa legal, pelo Estado, do débito tributário devido. A modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições é o incentivo fiscal por meio do qual a lei modifica para menos sua base tributável pela exclusão de quaisquer de seus elementos constitutivos. Pode ocorrer isoladamente ou associada a uma redução de alíquota, expressa na aplicação de um percentual de redução.”.

meio de majoração de alíquotas ou modificação da base de cálculo, ou ainda através da criação de novos tributos⁵¹.

Nesse sentido, a tabela 17 abaixo evidencia que, a despeito do fortalecimento generalizado da arrecadação tributária dos entes estaduais, o percentual da receita tributária utilizada para a concessão de benefícios fiscais tem variado muito entre os Estados. No caso do Amazonas, por exemplo, o peso das renúncias fiscais atinge 62,7% da receita tributária, enquanto que em Pernambuco esse valor é de 0,7%. Na região norte, a tendência é de redução do peso das renúncias. Apenas o Tocantins tem apresentado uma trajetória diferente. A região nordeste, contudo, tem ampliado a concessão de benefícios fiscais, dado que a proporção em relação à receita tributária tem ampliado. Na região Sudeste, destacam-se os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, cujo valor dos benefícios praticamente dobrou em proporção da receita tributária no período de 2008 a 2013, passando de 6,5% para 10,3% e de 4,7% para 9,8%, respectivamente. A região Sul, por sua vez, também tem apresentado uma trajetória crescente de benefícios fiscais, ainda que em menor ritmo. Já na região Centro-Oeste, o Distrito Federal e Mato Grosso do Sul têm seguido um ritmo de crescimento das renúncias tributárias, enquanto Goiás e Mato Grosso têm apresentado uma trajetória de redução.

Tabela 17 - Percentual da renúncia fiscal em relação à Receita Tributária - Estados - 2008-2013

	(continua)					
Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013
REGIÃO NORTE						
Acre	-	-	-	-	-	-
Amazonas	70,9%	79,4%	69,0%	65,4%	61,2%	62,7%
Amapá	-	-	-	-	-	9,4%
Rondônia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	26,0%	8,5%
Roraima	-	9,0%	8,4%	8,8%	8,8%	8,1%
Pará	-	-	-	12,2%	10,8%	10,3%
Tocantins	0,0%	0,0%	0,0%	15,1%	13,8%	42,4%

⁵¹ Nesse caso, a saída é a criação de Taxas ou Contribuições de Melhorias, dado que a Constituição Federal de 1988 não permite que os entes subnacionais crie novos impostos.

	(conclusão)					
Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013
REGIÃO NORDESTE						
Alagoas	7,6%	7,8%	6,7%	11,0%	16,3%	16,3%
Bahia	12,2%	14,4%	16,2%	15,5%	15,9%	14,7%
Ceará	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Maranhão	-	-	-	9,0%	6,1%	10,3%
Paraíba	-	13,5%	14,3%	13,5%	18,4%	19,2%
Pernambuco	1,1%	1,0%	0,8%	0,7%	11,8%	0,7%
Piauí	5,3%	6,8%	7,6%	8,9%	6,6%	9,4%
Rio Grande do Norte	-	-	-	6,6%	6,4%	6,8%
Sergipe	-	-	-	-	-	-
REGIÃO SUDESTE						
Espírito Santo	-	-	-	-	-	-
Minas Gerais	7,7%	8,2%	7,2%	8,4%	7,7%	8,7%
Rio de Janeiro	-	-	6,5%	9,3%	10,6%	10,3%
São Paulo	4,7%	4,9%	4,7%	6,7%	9,2%	9,8%
REGIÃO SUL						
Paraná	-	-	-	-	-	-
Rio Grande do Sul	28,4%	26,2%	28,5%	31,7%	30,7%	30,4%
Santa Catarina	-	23,4%	23,7%	21,9%	28,4%	29,4%
REGIÃO CENTRO-OESTE						
Distrito Federal	7,0%	9,2%	10,7%	15,1%	13,6%	12,8%
Goiás	53,3%	53,8%	47,1%	49,0%	43,5%	45,1%
Mato Grosso do Sul	17,9%	20,6%	30,4%	18,3%	-	-
Mato Grosso	26,8%	31,2%	29,6%	14,5%	13,4%	7,1%

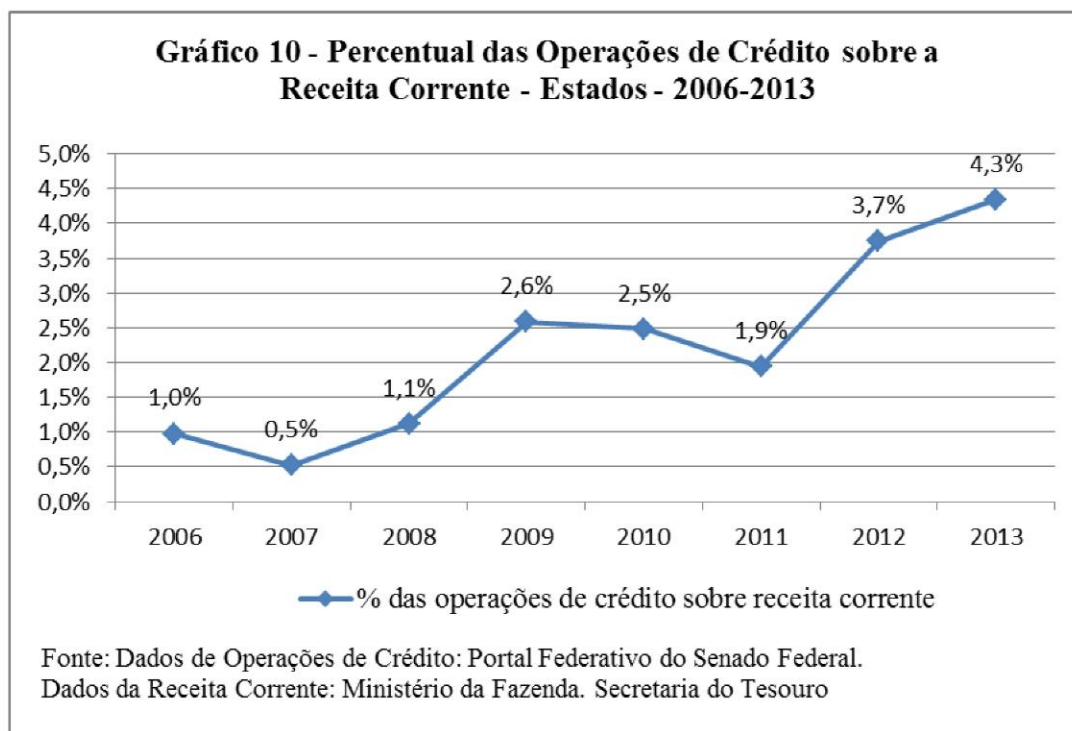
Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias dos Estados.

Nota: Valores não disponíveis estão sinalizados com "-".

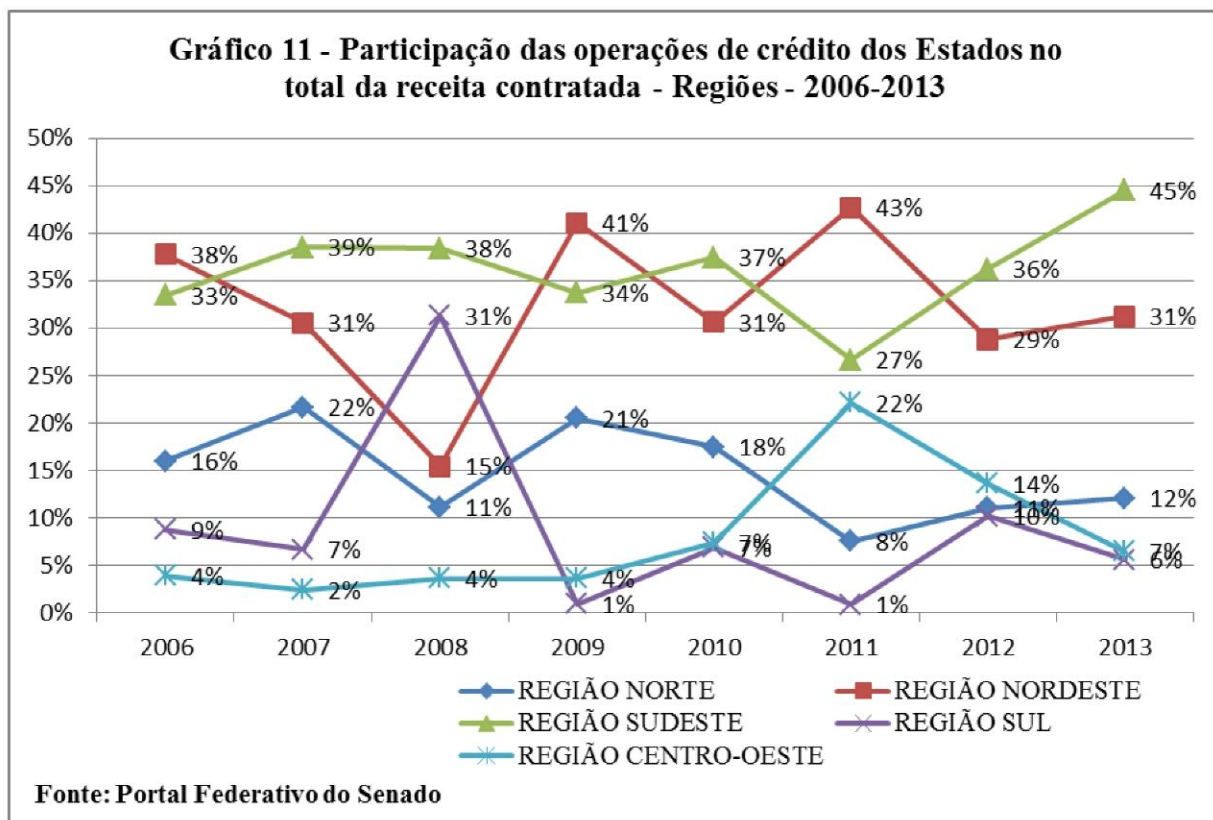
5.1.2 Receitas de operações de crédito

A contratação de operações de crédito compreende o volume de recursos contratados pelo ente estadual, uma vez concedida a autorização pelo Ministério da Fazenda. Embora a orientação inicial contida na LRF fosse de se inibir a concessão de novas operações de crédito, a tabela 18 mostra que os valores de Operações de Crédito Internas e Externas dos Estados tiveram um aumento real de 554% no período de 2006 a 2013, elevadas, sobretudo nos anos de 2008, 2009 e 2012.

Nesse sentido, o volume de operações de crédito contratadas tem seguido uma trajetória crescente, passando de 1% da receita corrente em 2006, para 4,3% em 2013, conforme evidencia o Gráfico 10 abaixo.



A região sudeste foi a que mais recebeu recursos nos anos de 2012, sendo 36% do total contratado, e em 2013, 45%. A região Nordeste, por sua vez, contratou, em 2009, o equivalente a 41% do total e, em 2011, 43%.



Destacam-se os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Santa Catarina, que foram responsáveis por metade do volume contratado pelos governos estaduais em 2012, somando cerca de R\$ 14 bilhões em novas operações. Apenas o Estado do Rio de Janeiro percebeu 21% do total, conforme informa a Tabela 18 abaixo.

Tabela 18 - Operações de Crédito Contratadas - Estados - 2006-2013

Em R\$ milhões

Estados	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cresc real
REGIÃO NORTE	707	544	676	2.858	2.554	910	2.642	3.494	395%
Acre	132	23	134	573	555	196	490	538	307%
Amazonas	126	183	225	1.082	615	237	818	962	666%
Amapá	-	-	-	174	21	96	541	831	378%
Rondônia	0	-	-	-	-	-	15	-	4597%
Roraima	-	3	65	209	179	145	665	311	11187%
Pará	339	152	176	647	903	48	44	499	47%
Tocantins	110	183	77	173	281	188	69	353	223%
REGIÃO NORDESTE	1.668	767	937	5.733	4.473	5.143	6.890	9.015	440%
Alagoas	-	-	5	423	238	48	19	610	11478%
Bahia	563	224	176	1.249	781	503	1.964	2.657	372%
Ceará	841	318	179	803	1.269	1.023	859	1.191	42%
Maranhão	16	18	16	365	261	101	150	408	2506%
Paraíba	73	37	40	260	19	431	233	356	388%
Pernambuco	97	112	281	1.405	793	579	2.447	2.076	2044%
Piauí	78	57	239	718	337	292	883	356	354%
Rio Grande do Norte	-	-	-	294	286	1.742	46	610	107%
Sergipe	-	-	-	216	489	423	289	751	248%
REGIÃO SUDESTE	1.478	967	2.329	4.705	5.459	3.209	8.651	12.861	770%
Espírito Santo	38	177	126	232	150	117	802	735	1854%
Minas Gerais	369	274	734	1.651	1.866	325	1.976	2.462	567%
Rio de Janeiro	515	229	232	347	1.546	1.425	5.036	5.030	877%
São Paulo	556	288	1.238	2.475	1.896	1.341	837	4.633	733%
REGIÃO SUL	387	168	1.899	132	1.011	108	2.433	1.613	317%
Paraná	193	70	70	55	-	1	1	149	-23%
Rio Grande do Sul	43	-	1.572	-	939	-	673	503	1072%
Santa Catarina	151	98	257	77	71	107	1.759	961	536%
REGIÃO CENTRO-OESTE	173	61	220	509	1.081	2.665	3.263	1.877	986%
Distrito Federal	131	44	198	347	349	172	226	190	45%
Goiás	42	18	-	-	237	1.973	1.827	1.344	3117%
Mato Grosso do Sul	-	-	23	41	149	426	90	-	294%
Mato Grosso	-	-	-	121	346	95	1.120	342	183%
Total Geral	4.412	2.507	6.062	13.937	14.576	12.035	23.880	28.860	554%

Fonte: Portal Federativo do Senado Federal.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

Embora os dados evidenciem capacidades diferenciadas de contratação de operações de crédito, estas estão muito relacionadas à trajetória do endividamento seguida por cada Estado após a LRF. Nesse sentido, a estabilização da dívida bem como o acesso a novas linhas de crédito seria determinada pela capacidade de ajuste das despesas dos Estados ao montante de suas receitas disponíveis, bem como pela geração de superávits primários suficientes para o pagamento do serviço da dívida e, portanto, para a redução da relação dívida/RCL.

Para evitar o crescimento acelerado da dívida e limitar a contratação de operações de crédito, a LRF estabeleceu o limite de 16% da RCL para as operações realizadas em um exercício financeiro. A Tabela 19 abaixo evidencia como se comportou esse índice nos Estados no período 2009-2013.

Tabela 19 - Limite de Operações de Crédito (% da RCL) - Estados - 2009-2013

Estados	2009	2010	2011	2012	2013
REGIÃO NORTE					
Acre	18,49	17,56	5,88	27,90	14,55
Amazonas	13,98	7,21	2,65	8,42	9,69
Amapá	6,15	0,70	2,94	15,28	23,51
Rondônia	0	0	0	0,29	0
Roraima	10,34	23,81	16,22	35,96	21,70
Pará	6,40	8,30	0,41	0,33	3,74
Tocantins	9,33	10,03	3,69	11,30	6,86
REGIÃO NORDESTE					
Alagoas	9,30	4,74	0,88	0,35	11,17
Bahia	6,73	3,77	2,33	8,58	11,51
Ceará	7,56	11,00	8,33	6,69	9,13
Maranhão	4,84	3,20	1,11	1,59	4,46
Paraíba	4,43	0,32	6,50	3,50	5,03
Pernambuco	10,46	5,34	4,09	15,24	12,12
Piauí	14,04	9,21	8,73	19,34	7,39
Rio Grande do Norte	4,84	4,34	26,27	0,65	0
Sergipe	4,34	8,84	7,69	5,22	13,60
REGIÃO SUDESTE					
Espírito Santo	2,45	2,07	1,53	8,40	7,04
Minas Gerais	4,48	4,82	0,82	9,49	12,29
Rio de Janeiro	2,48	5,37	6,86	14,61	13,05
São Paulo	2,26	1,59	1,11	0,68	3,58
REGIÃO SUL					
Paraná	0,29	0	0,00	0,00	0,59
Rio Grande do Sul	0	5,36	1,13	3,98	2,06
Santa Catarina	0,60	0,56	0,70	13,79	6,19
REGIÃO CENTRO-OESTE					
Distrito Federal	2,68	2,54	1,19	1,49	1,20
Goiás	0	1,88	13,98	12,23	8,80
Mato Grosso do Sul	0,66	2,44	6,40	1,49	0,21
Mato Grosso	1,48	6,11	1,15	14,96	3,53

Fonte: Portal Federativo do Senado Federal.

No período examinado, um total de cinco Estados (Acre, Amapá, Roraima, Piauí e Rio Grande do Norte) extrapolou o limite de 16% da RCL definido pela LRF. O caso mais crítico é o de Roraima que, desde 2010, tem permanecido com o índice estourado. Apesar disso, observou-se o registro de receitas de operações de crédito em todos os anos desse período pelo governo de Roraima, o que revela, nesse caso, um relativo afrouxamento no cumprimento desse índice. A esse respeito, cumpre destacar que nos anos mais recentes, especialmente a partir de 2012, o governo federal reviu algumas regras constantes no Programa de Ajuste Fiscal (com metas previstas para 2012 a 2014) com vistas à elevação do volume de operações de crédito dos Estados, especialmente através de linhas de financiamento junto aos bancos federais de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em 2012, por exemplo, foram ampliados os limites de contratação de operação de crédito de 23 Estados, por meio do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (PROINVESTE).

5.1.3 Apontamentos conclusivos dos indicadores fiscais da Receita

Em síntese, a análise das receitas correntes dos Estados revelou que a receita de transferências constitucionais da União tem reduzido seu peso no financiamento dos Estados, em função tanto do fortalecimento tributário observado no período de 2002 a 2013 quanto do menor ritmo de crescimento dos impostos federais que compõem o montante transferido, sendo este último, afetado pelas recentes desonerações em âmbito federal. A receita tributária, por sua vez, cresceu mais que o PIB dos Estados nesse mesmo período, no entanto, marcada por alterações na sua composição. A receita de impostos reduziu levemente sua participação e cedeu espaço para a receita de taxas, as quais tiveram um crescimento bastante acelerado na última década. De igual forma, o ICMS tem perdido peso tanto em relação às receitas correntes, quanto em relação às receitas tributárias. A redução na participação do ICMS no conjunto das receitas tem sido acompanhada pela elevação do percentual de recursos destinados às renúncias tributárias em boa parte dos Estados, especialmente do Sudeste brasileiro.

As receitas de operações de crédito, por sua vez, cresceram especialmente a partir de 2009, quando seu valor duplicou, evidenciando que nos últimos anos esta tem sido uma importante alternativa de financiamento, face ao crescimento em menor ritmo das receitas de

ICMS e das Transferências Obrigatórias da União aos Estados (Gráfico 9), bem como de um relativo afrouxamento das limitações de contratação impostas pela LRF.

Os dados mostraram que o esforço fiscal pelo lado das receitas está muito atrelado ao desempenho do PIB, o qual impacta diretamente na arrecadação do ICMS e das receitas de transferências constitucionais da União. Assim, considerando as diferentes composições das receitas correntes dos Estados, o esforço fiscal empreendido por cada um resulta em equações diferentes, dada as diferentes capacidades de alavancar recursos.

Assim, em que pese o crescimento observado no período analisado, as variáveis da receita apresentam um espaço muito reduzido de manobra, sendo que o controle da despesa também era, na perspectiva da LRF, essencial para o alcance da sustentabilidade intertemporal das contas públicas. Verificar como esses dados se comportaram em função das limitações impostas pela LRF será o nosso foco a seguir.

5.2 Indicadores fiscais da Despesa

No âmbito das despesas, a LRF buscou instituir uma política de gastos mais restritiva visando o alcance do equilíbrio fiscal das contas públicas estaduais. Determinou, assim, em seus arts. 16 e 17, que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarretasse em aumento da despesa deveria ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrasse em vigor e nos dois subsequentes, bem como de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tinha respaldo orçamentário e financeiro e que se adequava com os instrumentos de planejamento governamental. Em suma, objetivava-se evitar a criação de despesas que afetasse o cumprimento das metas de resultados fiscais e que não fosse acompanhada de um aumento permanente de receita que pudesse atendê-la. Caso essas condições não fossem cumpridas, os aumentos na despesa pública seriam considerados não autorizados, irregulares e lesivos ao patrimônio público.

Nesse sentido, foram estabelecidas limitações para as despesas de pessoal, que à época eram o principal componente das despesas (embora ainda o sejam nos dias atuais), bem como criaram-se restrições à geração de despesas de caráter continuado, classificados na rubrica Outras Despesas Correntes. Os investimentos, por sua vez, seriam determinados pela capacidade fiscal dos Tesouros estaduais e pelas operações de crédito, sendo que esta última

receita somente se viabilizaria nos casos em que o ente demonstrasse condições de acesso às linhas de crédito.

O descumprimento dos limites de despesas, além de submeter os gestores responsáveis a sanções penais, determinados na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, incluíam punições fiscais, como a suspensão do recebimento de transferências voluntárias e o impedimento para se contratar operações de crédito internas e externas (arts. 25 e 31 da LRF).

No âmbito do sistema federativo brasileiro, no entanto, essa restrição de gastos poderia significar limites à descentralização fiscal, com repercussões sobre o papel desempenhado pelos Estados, em especial de articulação entre a União Federal e os Municípios (MORA, 2002). Os mecanismos de adesão a esse modelo restritivo, embora com caráter antinômico, funcionavam, assim, como um instrumento de acesso a novas receitas pela unidade federativa e, portanto, de reforço à sua capacidade de realização de novos gastos.

De forma agregada, a análise dos dados da despesa total dos entes estaduais permitiu verificar que o total dos dispêndios em função do PIB se comportou de maneira diferenciada nos Estados, tendo reduzido em 14 deles no período de 2002 a 2011, o que configurou uma média em torno de 13% do PIB em 2011, conforme mostra a Tabela 20.

Tabela 20 - Gasto público estadual (em % do PIB) - Estados - 2002 -2011

Estados	(continua)									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REGIÃO NORTE	20,0%	18,3%	17,9%	18,8%	19,4%	19,3%	20,5%	21,6%	19,8%	19,1%
Acre	40,5%	36,1%	34,2%	37,3%	44,3%	38,2%	40,7%	47,6%	46,5%	43,1%
Amazonas	17,0%	15,0%	14,8%	15,8%	14,7%	15,0%	16,6%	17,5%	16,3%	16,4%
Amapá	29,1%	28,7%	32,7%	30,7%	32,4%	31,2%	33,3%	32,2%	31,5%	33,0%
Rondônia	20,6%	18,0%	19,0%	19,5%	20,9%	19,9%	21,1%	21,9%	20,4%	19,5%
Roraima	27,7%	30,6%	25,3%	32,6%	33,8%	35,6%	36,5%	35,9%	33,4%	35,3%
Pará	15,4%	14,7%	14,3%	14,6%	15,7%	15,4%	16,0%	17,5%	15,4%	13,8%
Tocantins	32,8%	27,2%	26,3%	27,7%	29,2%	29,5%	30,7%	27,9%	27,3%	28,6%
REGIÃO NORDESTE	19,6%	18,6%	18,3%	18,2%	18,9%	18,1%	19,0%	19,7%	19,5%	19,2%
Alagoas	23,3%	21,1%	20,5%	22,1%	20,6%	20,2%	22,2%	23,8%	23,1%	20,3%
Bahia	15,9%	16,4%	16,4%	15,8%	16,4%	15,4%	16,4%	15,6%	16,0%	17,0%
Ceará	21,6%	20,2%	18,9%	18,3%	21,4%	17,8%	18,0%	20,0%	20,5%	18,9%
Maranhão	22,4%	20,0%	15,4%	14,9%	17,1%	16,5%	17,9%	19,8%	19,6%	18,7%
Paraíba	20,4%	19,9%	20,8%	21,5%	21,2%	20,2%	20,7%	18,8%	19,5%	18,2%
Pernambuco	20,1%	17,8%	18,1%	18,7%	16,8%	18,4%	19,8%	20,9%	20,0%	20,6%
Piauí	25,4%	23,2%	24,6%	23,3%	25,8%	26,7%	26,1%	27,6%	25,4%	23,9%
Rio Grande do Norte	20,2%	19,9%	20,8%	21,3%	21,8%	22,3%	22,8%	23,6%	21,9%	21,2%
Sergipe	21,0%	19,5%	20,8%	21,5%	23,6%	20,3%	21,8%	25,0%	25,1%	23,0%

(conclusão)										
Estados	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REGIÃO SUDESTE	11,3%	11,1%	11,1%	11,4%	11,5%	11,5%	12,4%	12,6%	12,3%	12,4%
Espírito Santo	13,9%	14,7%	14,1%	14,6%	15,0%	14,9%	14,6%	16,6%	15,5%	14,2%
Minas Gerais	14,5%	12,8%	12,3%	13,1%	13,5%	13,4%	13,9%	14,0%	13,0%	14,1%
Rio de Janeiro	11,9%	13,0%	12,3%	12,2%	12,4%	12,0%	11,9%	12,2%	12,5%	12,2%
São Paulo	10,2%	9,9%	10,2%	10,4%	10,5%	10,6%	12,0%	12,1%	11,8%	11,9%
REGIÃO SUL	11,9%	10,7%	10,4%	11,3%	10,8%	10,2%	10,5%	11,2%	11,3%	11,3%
Paraná	11,1%	9,9%	9,7%	10,7%	11,0%	9,9%	10,2%	10,4%	10,2%	10,3%
Rio Grande do Sul	12,0%	11,4%	11,2%	12,2%	12,1%	11,4%	12,0%	13,2%	13,8%	13,7%
Santa Catarina	12,9%	10,6%	9,9%	10,5%	8,5%	8,5%	8,6%	9,1%	8,6%	8,8%
REGIÃO CENTRO-OESTE	13,9%	12,1%	12,4%	12,7%	12,9%	12,5%	12,8%	12,9%	12,8%	12,3%
Distrito Federal	12,7%	8,2%	8,3%	8,5%	8,9%	8,1%	8,6%	8,9%	8,2%	8,4%
Goias	13,7%	14,1%	15,2%	15,3%	14,5%	14,6%	14,7%	13,8%	14,9%	13,2%
Mato Grosso do Sul	17,1%	16,9%	18,6%	19,2%	19,2%	18,9%	20,1%	19,7%	19,0%	19,1%
Mato Grosso	15,0%	14,4%	12,9%	14,4%	16,2%	15,3%	14,8%	16,2%	16,4%	15,3%
Total Geral	13,1%	12,4%	12,4%	12,7%	12,9%	12,6%	13,4%	13,8%	13,5%	13,5%

Fonte: Dados da Despesa: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Dados do PIB: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Sob uma ótica regional, apenas a região Sudeste aumentou, na média, a relação das despesas em função do PIB em 1,07 p.p., puxado especialmente por São Paulo, o qual ampliou em 2,0 pontos percentuais essa relação. Contudo, no cômputo geral, a média dos gastos estaduais em relação ao PIB aumentou em 0,4 p.p de 2002 a 2011 (Tabela 20).

A seguir será analisado o comportamento das despesas de pessoal, das despesas classificadas na rubrica Outras Despesas Correntes e dos gastos em investimentos. As despesas com serviço da dívida serão analisadas mais à frente, no âmbito dos indicadores de controle do endividamento.

5.2.1 Despesas de Pessoal

Em 2000, as despesas com pessoal eram o principal componente da despesa estadual. Mora (2002) observa que dado o elevado nível de engessamento dessa despesa, considerando, por um lado, as despesas com aposentadorias, e por outro, as despesas com servidores ativos, as alternativas de redução desse tipo de gasto se limitavam a programas de demissão voluntária, exoneração de funcionários não efetivos, e a instituição de contribuições previdenciárias que auxiliassem no financiamento da despesa com inativos. Além disso, a autora ressalta que grande parte dessas despesas estava concentrada nas áreas de saúde, segurança pública e educação, de forma que a redução do gasto nesses setores poderia implicar numa piora dos serviços públicos prestados à população. Ademais, as áreas sociais e de segurança pública, que se tornaram atribuições dos Estados a partir da CF/88, são

intensivas em capital humano, sendo que parcela significativa do funcionalismo público estadual está alocada nesses setores. Impunham-se, assim, limitações de ordem ética, política e institucional na redução da despesa de pessoal.

As dificuldades de restrição desse tipo de gasto se comprovaram na análise dos dados no período posterior à LRF, compreendendo os anos de 2002 a 2013, quando se observou um crescimento dessa despesa. Nos anos iniciais (2003 e 2004) apenas 8 Estados lograram um recuo real da despesa bruta de pessoal (Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Roraima, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), apresentando, nos demais anos, um crescimento real significativo. Como consequência, no consolidado todos os Estados tiveram um crescimento médio real de mais de 90,4% entre 2002 e 2013. Os aumentos mais acentuados ocorreram nas regiões Norte (131,8%), Nordeste (102,9%) e Sul (102,5%), conforme se verifica na Tabela 21 e no Gráfico 12 abaixo.

Tabela 21 - Crescimento real da despesa de pessoal - Estados - 2003 -2013

Estados												(continua)
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Crescimento acumulado
REGIÃO NORTE	2,9%	6,0%	2,0%	8,8%	11,9%	8,4%	7,8%	6,5%	18,6%	12,8%	2,6%	131,8%
Acre	4,0%	4,2%	9,9%	4,9%	13,7%	7,0%	7,8%	1,1%	2,8%	17,7%	-2,5%	95,7%
Amazonas	-5,5%	5,4%	8,2%	8,1%	5,2%	12,2%	7,2%	2,1%	10,0%	13,0%	-3,2%	80,8%
Amapá	3,8%	21,7%	4,3%	27,0%	12,7%	5,6%	0,5%	6,8%	4,8%	19,8%	-2,4%	161,9%
Rondônia	4,7%	12,4%	12,4%	5,5%	-0,3%	10,2%	10,8%	7,5%	12,5%	10,0%	-0,4%	125,4%
Roraima	13,8%	-19,0%	22,2%	7,6%	16,7%	13,4%	4,7%	12,4%	1,6%	12,5%	5,2%	126,8%
Pará	6,5%	4,1%	-13,3%	-0,9%	24,3%	8,2%	7,0%	6,8%	41,4%	14,8%	4,5%	148,5%
Tocantins	3,8%	10,9%	6,0%	30,2%	9,6%	1,7%	15,2%	15,2%	19,1%	3,5%	16,3%	237,0%
REGIÃO NORDESTE	5,2%	5,7%	4,0%	4,7%	14,3%	9,6%	8,8%	5,0%	1,3%	9,8%	5,2%	102,9%
Alagoas	1,2%	5,9%	18,6%	10,2%	13,2%	9,1%	6,3%	-8,9%	5,1%	3,9%	2,2%	87,0%
Bahia	9,0%	7,3%	5,5%	12,5%	6,2%	9,3%	7,3%	3,1%	5,0%	6,7%	4,5%	108,8%
Ceará	3,5%	2,0%	3,5%	9,6%	7,1%	12,6%	9,7%	8,8%	3,0%	-1,0%	4,2%	83,2%
Maranhão	5,5%	9,2%	-2,4%	12,2%	8,9%	10,3%	11,4%	-7,4%	-5,3%	36,0%	5,5%	112,5%
Paraíba	23,5%	1,3%	-8,1%	26,5%	-4,2%	11,1%	14,9%	12,0%	-5,4%	13,1%	-1,8%	109,4%
Pernambuco	-3,1%	6,3%	8,8%	-15,9%	37,6%	10,9%	7,3%	8,6%	4,0%	7,3%	3,1%	92,6%
Piauí	8,9%	5,1%	-7,1%	-19,5%	42,2%	2,5%	8,2%	7,8%	7,7%	3,1%	7,6%	73,9%
Rio Grande do Norte	3,1%	6,2%	-0,6%	-6,0%	30,5%	3,8%	6,8%	4,6%	8,3%	8,9%	30,5%	138,5%
Sergipe	4,2%	7,2%	11,9%	21,6%	5,7%	10,9%	12,8%	12,9%	-21,5%	37,7%	-3,1%	137,6%

Estados												(conclusão)
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Crescimento acumulado
REGIÃO SUDESTE	0,9%	0,4%	-5,8%	7,4%	4,5%	4,7%	2,1%	7,8%	4,8%	7,2%	28,2%	77,7%
Espírito Santo	13,2%	12,3%	-19,4%	6,7%	11,4%	1,6%	9,2%	48,3%	3,5%	5,6%	7,1%	134,7%
Minas Gerais	-6,7%	4,3%	2,7%	9,3%	6,9%	10,4%	1,1%	9,7%	8,4%	8,0%	5,9%	77,3%
Rio de Janeiro	7,6%	-4,8%	-38,6%	4,7%	17,8%	3,9%	0,2%	9,5%	3,3%	8,8%	19,9%	89,1%
São Paulo	0,3%	0,3%	5,2%	7,4%	0,1%	3,0%	2,6%	3,3%	3,7%	6,5%	43,4%	96,8%
REGIÃO SUL	4,7%	0,4%	4,9%	1,1%	9,7%	5,1%	-0,5%	9,4%	14,1%	25,6%	0,8%	102,5%
Paraná	7,0%	4,4%	4,2%	11,2%	9,2%	5,2%	5,0%	7,5%	11,8%	5,7%	-12,4%	73,9%
Rio Grande do Sul	3,1%	-2,9%	3,2%	8,5%	8,7%	3,0%	-6,0%	11,6%	-1,3%	54,6%	7,8%	116,4%
Santa Catarina	5,3%	2,3%	10,1%	-30,3%	14,1%	11,7%	4,1%	8,0%	61,9%	6,7%	3,8%	112,4%
REGIÃO CENTRO-OESTE	-23,5%	6,5%	4,8%	17,6%	10,8%	9,3%	0,3%	19,0%	7,6%	12,2%	4,6%	83,2%
Distrito Federal	-55,1%	-6,4%	24,6%	24,6%	6,5%	19,4%	-12,0%	30,2%	6,8%	5,3%	4,4%	148,1%
Goiás	-5,7%	19,7%	-0,1%	17,8%	10,4%	0,6%	4,9%	20,5%	5,0%	9,7%	3,2%	121,4%
Mato Grosso do Sul	20,1%	10,2%	-20,9%	14,8%	16,2%	4,3%	7,9%	8,9%	11,5%	40,8%	5,3%	182,6%
Mato Grosso	20,8%	1,1%	11,8%	9,3%	14,9%	12,1%	7,8%	8,9%	10,4%	8,1%	6,4%	186,8%
Total Geral	-0,1%	2,4%	-0,7%	6,8%	8,5%	6,6%	3,5%	8,4%	6,8%	11,8%	13,5%	90,4%

Fonte: Dados da Despesa: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Notas:

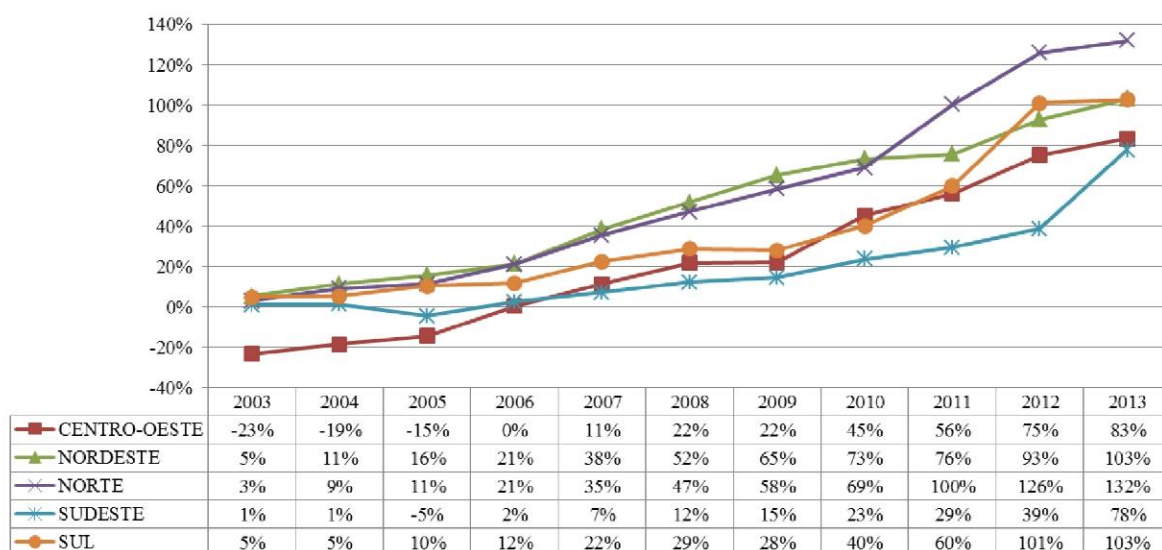
a) Dados atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

b) No Distrito Federal, a redução real de 2003 se refere, segundo Relatório de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a elevado volume de despesas de exercícios anteriores computados em 2002. Além disso, foram excluídos, desse cômputo, os gastos de pessoal da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar do DF e das áreas de saúde e educação custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, executados no âmbito da União.

c) No Rio de Janeiro, a partir de 2005, as despesas com Aposentadorias e Reformas e Pensões antes classificadas no grupo de despesas de pessoal passaram a ser classificadas como outras despesas correntes, segundo o Balanço Geral do Estado, em função da portaria do Ministério da Previdência e Assistência Social nº 916 de julho de 2003, com a Portaria Secretaria do Tesouro Nacional – STN nº 441 de 27 de agosto de 2003. Isso explica a queda real observada neste exercício.

d) No Estado de São Paulo, as despesas com aposentadorias, reformas e pensões do Regime Próprio de Previdência registradas até 2012 no grupo Outras Despesas Correntes, passaram, em 2013, a compor o grupo Pessoal e Encargos Sociais, conforme Lei nº 14.925, de 28 de dezembro de 2012 e Portaria CO 09, de 21 de novembro de 2012, o que explica o aumento real registrado em 2013.

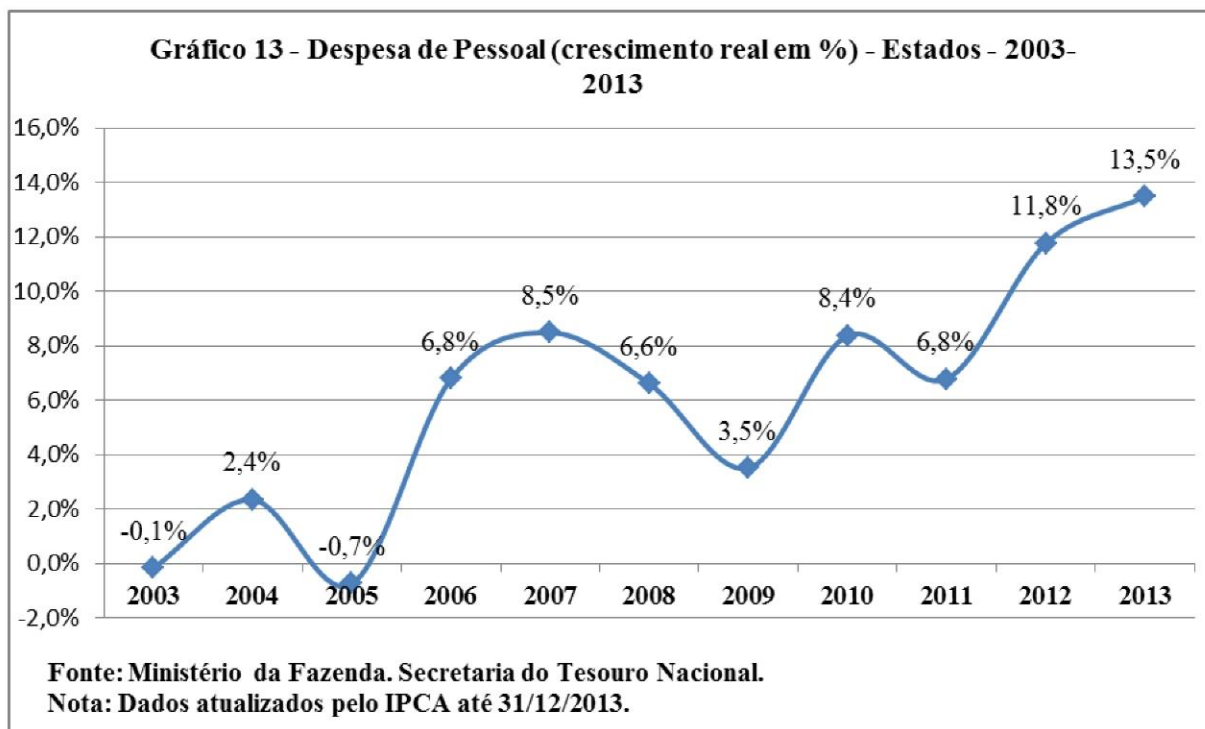
Gráfico 12 - Crescimento real acumulado da despesa de pessoal - Regiões brasileiras - 2003-2013



Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Dados atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

Em relação à despesa corrente, os gastos com pessoal continuaram sendo seu principal componente (52,6% em média), de modo que em 17 Estados brasileiros a trajetória da participação desta despesa mostrou-se ascendente entre 2002 e 2013. Sob uma ótica regional, o Centro-Oeste é a região em que a despesa de pessoal ocupa a maior parcela da despesa corrente (63% em 2013). Embora essa relação não seja equilibrada durante todo o período de 2002 a 2013, de um modo geral, observou-se uma tendência de pouco crescimento da despesa de pessoal nos anos de 2002 a 2005, com significativo aumento dessa despesa nos anos mais recentes, como é possível verificar no Gráfico 13 abaixo.



Embora os dados até aqui analisados apontem para um crescimento generalizado das despesas de pessoal, a limitação do crescimento dessa despesa imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal teve como objetivo impedir que o aumento da folha do funcionalismo público se desse em descompasso com a receita capaz de suportá-la. Nesse sentido, os gastos com pessoal poderiam crescer desde que a receita corrente também crescesse. Caso contrário, deveriam ser impostas limitações a esse crescimento.

A LRF definiu o limite máximo de 60% das despesas com o funcionalismo dos Estados em relação à sua Receita Corrente Líquida. Desse total, ao Poder Executivo caberia um limite máximo de 49%, ao passo que, ultrapassando 95% desse limite (equivalente a 46,55%), medidas de contenção de despesas já deveriam ser adotadas. Para a apuração desse indicador definiu-se que as despesas de pessoal compreenderiam o somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas. Além disso, a LRF estabeleceu que não seriam computadas as seguintes despesas:

- de indenização por demissão de servidores ou empregados, bem como as relativas a incentivos à demissão voluntária;
- as derivadas de convocação extraordinária do Congresso Nacional em caso de urgência ou interesse público relevante;

- as decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração;
- com pessoal do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União;
- com inativos, desde que custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, de compensação financeira e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade.

Os dados disponibilizados pelo Portal Federativo do Senado Federal (Tabela 22) permitem verificar que os índices da despesa de pessoal se mantiveram abaixo dos limites impostos pela LRF (49% para o Poder Executivo) em boa parte dos Estados. No entanto, observou-se que em todas as regiões pelo menos um Estado atingiu o limite prudencial (46,55%) ou legal (49%), revelando um comportamento relativamente errático dessa despesa.

Na região Norte, o Estado de Tocantins tem apresentado desde 2010 índices superiores ao limite prudencial (47,74%, em 2010, 47,05%, em 2011 e 48,79% em 2012), extrapolando o limite legal em 2013, quando sua relação entre pessoal e a RCL atingiu 51,69%. No conjunto dos Estados do Norte, apenas o Acre conseguiu reduzir a relação da despesa de pessoal sobre a RCL. Na região Nordeste, a situação mais crítica é a do Rio Grande do Norte, o qual apenas conseguiu se enquadrar no limite em 2008. No entanto, os Estados de Alagoas, Bahia, Paraíba, Piauí e Sergipe também têm apresentado dificuldades no controle da despesa com pessoal. Na região Sudeste, destaca-se o Estado de Minas Gerais que apresentou uma trajetória ascendente até ultrapassar o limite prudencial em 2010, quando a relação de sua despesa de pessoal sobre a RCL atingiu 48,61%, alcançando, no ano seguinte, uma redução extraordinária em seu índice, o qual passou para 38,85%, em 2011, uma queda de 9,76 pontos percentuais. O Rio de Janeiro apresenta um quadro atípico, sendo o Estado com a maior folga no indicador, percebendo, em 2013, 29,55% de sua RCL. Já na região Sul, apenas o Rio Grande do Sul tem mantido certo controle sobre essa despesa. O Paraná extrapolou o limite em 2011 e 2012, e Santa Catarina apresentou, em 2012, limite bem próximo ao prudencial. Por fim, na região Centro-Oeste, Goiás e Mato Grosso também apresentaram índices acima dos determinados pela LRF. Esses dados podem ser verificados abaixo na Tabela 22.

Tabela 22 - Despesa de pessoal do Poder Executivo (em % da RCL) - Estados - 2007-2013

Estados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
REGIÃO NORTE							
Acre	46,22	45,89	46,10	45,97	44,34	46,34	45,00
Amazonas	38,42	38,67	46,16	41,90	42,22	41,43	43,59
Amapá	41,00	39,15	41,77	42,61	42,89	45,08	44,54
Rondônia	38,42	33,51	38,54	39,81	39,31	43,80	46,37
Roraima	30,71	33,08	35,73	36,99	34,86	41,51	46,91
Pará	45,89	43,12	45,56	44,54	44,43	44,80	47,89
Tocantins	42,55	36,00	44,06	47,74	47,05	48,79	51,69
REGIÃO NORDESTE							
Alagoas	46,86	45,85	50,96	45,24	46,40	47,90	47,71
Bahia	42,74	43,10	46,75	43,18	44,41	44,58	45,34
Ceará	39,85	38,18	40,80	40,94	39,96	41,97	43,53
Maranhão	36,48	34,31	38,56	40,81	34,89	36,85	39,25
Paraíba	43,91	45,32	51,63	57,35	46,74	49,83	48,04
Pernambuco	41,62	41,69	44,83	43,65	42,59	45,18	44,90
Piauí	43,01	40,07	42,83	43,28	44,21	44,61	47,65
Rio Grande do Norte	50,26	46,49	50,08	48,80	48,35	48,93	48,86
Sergipe	42,93	40,20	45,56	45,30	46,77	48,27	48,74
REGIÃO SUDESTE							
Espírito Santo	33,16	29,65	35,60	38,27	36,47	36,32	42,42
Minas Gerais	46,37	45,76	46,16	48,61	38,85	40,73	41,49
Rio de Janeiro	26,16	23,91	27,00	26,83	26,27	29,56	29,55
São Paulo	41,48	40,82	41,29	39,40	40,33	42,41	42,03
REGIÃO SUL							
Paraná	44,21	42,27	45,10	45,93	46,65	46,67	47,23
Rio Grande do Sul	42,31	38,11	40,46	38,55	40,39	42,55	43,42
Santa Catarina	39,92	37,02	37,10	41,81	41,80	46,46	46,70
REGIÃO CENTRO-OESTE							
Distrito Federal	36,90	42,42	43,45	43,40	46,10	44,98	45,02
Goiás	48,29	43,08	46,10	47,35	42,82	44,80	44,81
Mato Grosso do Sul	40,91	35,31	39,69	43,36	41,04	40,36	39,51
Mato Grosso	33,23	36,38	39,80	41,18	43,60	52,79	43,80

Fonte: Portal Federativo do Senado Federal.

Nota: Para os anos 2012 e 2013 do Estado do Rio Grande do Norte, considerou-se os dados do Relatório de Gestão Fiscal, disponíveis em <<http://www.seplan.rn.gov.br/Paginas/LRF.aspx>>. Acesso em: 16 fev. 15.

É relevante ainda ressaltar que embora um total de 17 Estados tenha se mantido no período de 2007 a 2013 abaixo dos índices legais, de uma forma geral, todos os governos

estaduais mantêm índices bem próximos do limite estabelecido pela legislação, com exceção do Rio de Janeiro.

Assim, vale registrar que as oscilações dos índices apurados podem ser reflexos tanto de variações no valor da RCL quanto da própria despesa de pessoal. No primeiro caso, uma queda acentuada de receita, como se pode observar em anos de baixo desempenho econômico, como foi o ano de 2009 (ver Gráfico 9), implicou num aumento da participação da despesa de pessoal em todos os Estados, ainda que estas despesas tenham se mantido controladas. Isso revela um elevado nível de engessamento da despesa de pessoal e da dificuldade de mantê-la sob controle, especialmente em períodos de flutuações ou desaceleração no crescimento da receita corrente líquida, dado que apresentam baixa elasticidade.

No entanto, ao se comparar o crescimento da despesa de pessoal computada para fins da LRF com o crescimento da RCL no período de 2007 a 2012, período da série disponibilizada pelo Portal Federativo do Senado Federal, o movimento que se percebe é em direção ao aumento permanente da despesa de pessoal num ritmo maior que a RCL. Apenas nos Estados do Pará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso do Sul observou-se comportamento diferente, com crescimento real da RCL superior ao da despesa de pessoal, conforme mostra a Tabela 24.

Tabela 24 - Despesa de Pessoal computada para fins da LRF e variação real acumulada da Despesa de Pessoal e da RCL - Estados - 2007-2012

Em R\$ milhões
(continua)

Estados	Despesa de pessoal (computada para LRF) 2007	Despesa de pessoal (computada para LRF) 2012	%Cresc. real Pessoal (2007-2012)	% Cresc. real RCL (2007-2012)
REGIÃO NORTE	12.833	19.328	50,6%	41,0%
Acre	1.248	1.610	29,0%	28,7%
Amazonas	2.861	4.237	48,1%	37,3%
Amapá	1.098	1.597	45,4%	32,3%
Rondônia	1.388	2.222	60,1%	40,4%
Roraima	564	1.046	85,6%	37,3%
Pará	4.021	6.037	50,1%	53,8%
Tocantins	1.653	2.579	56,0%	36,1%

Estados	(conclusão)			
	Despesa de pessoal (computada para LRF) 2007	Despesa de pessoal (computada para LRF) 2012	%Cresc. real Pessoal (2007-2012)	% Cresc. real RCL (2007-2012)
REGIÃO NORDESTE	29.227	40.284	37,8%	34,3%
Alagoas	2.033	2.563	26,1%	23,4%
Bahia	7.512	10.210	35,9%	30,3%
Ceará	3.652	5.392	47,7%	40,2%
Maranhão	2.497	3.474	39,1%	37,7%
Paraíba	2.250	3.318	47,5%	29,9%
Pernambuco	4.826	7.471	54,8%	42,6%
Piauí	1.835	2.634	43,6%	38,4%
Rio Grande do Norte	2.763	3.465	25,4%	30,3%
Sergipe	1.860	2.670	43,5%	27,6%
REGIÃO SUDESTE	69.066	86.147	24,7%	23,2%
Espírito Santo	2.949	4.200	42,4%	30,0%
Minas Gerais	15.418	17.413	12,9%	28,6%
Rio de Janeiro	9.812	12.716	29,6%	14,7%
São Paulo	40.886	51.818	26,7%	24,0%
REGIÃO SUL	20.707	28.638	38,3%	30,3%
Paraná	7.701	10.800	40,2%	32,9%
Rio Grande do Sul	8.268	10.686	29,2%	28,5%
Santa Catarina	4.738	7.153	51,0%	29,7%
REGIÃO CENTRO-OESTE	13.818	21.300	54,1%	35,7%
Distrito Federal	4.185	6.817	62,9%	33,6%
Goiás	5.121	6.692	30,7%	40,9%
Mato Grosso do Sul	2.246	2.821	25,6%	27,3%
Mato Grosso	2.266	4.970	119,3%	38,1%

Fonte: Portal Federativo do Senado Federal. Disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/federativo/financas>>. Acesso em: 16 fev. 15.

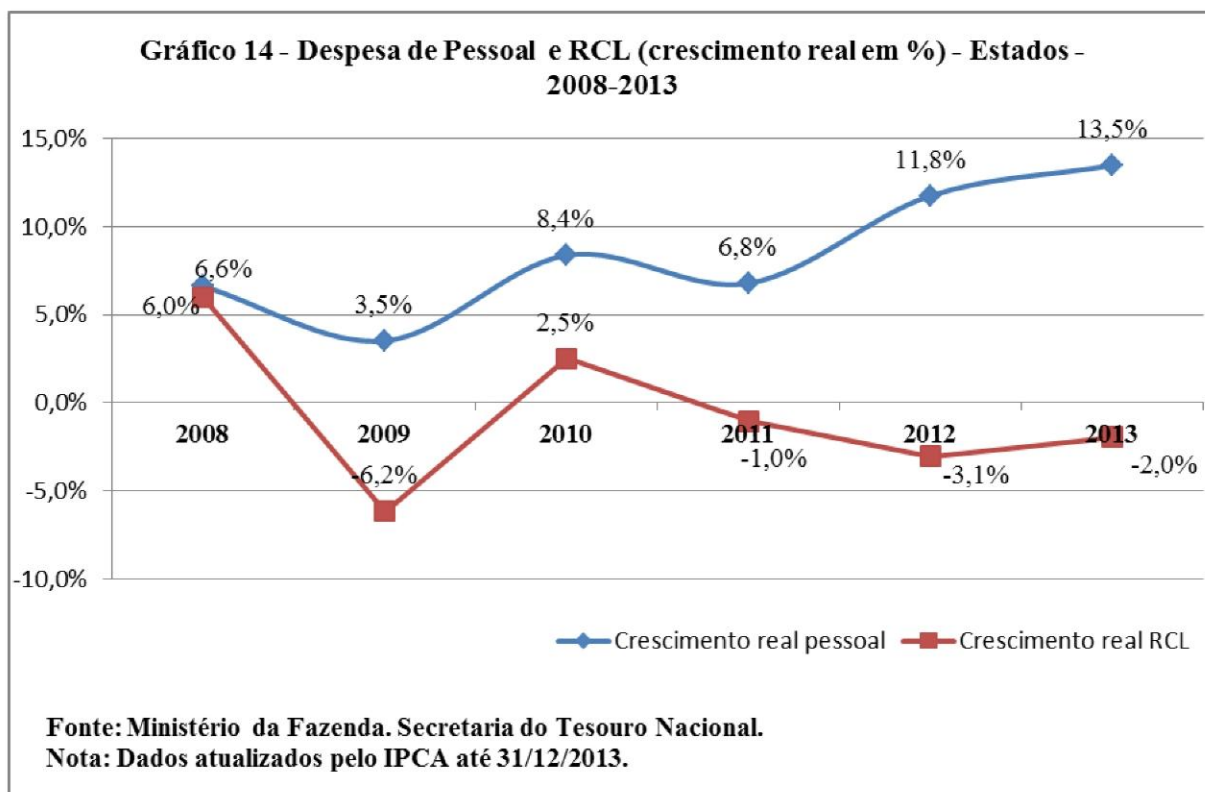
Notas:

a) Para o ano de 2012, considerou-se a despesa de pessoal do Estado do Rio Grande do Norte que consta no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2012. Disponível em:

<<http://www.transparencia.rn.gov.br/docs/GOVRN-2012-3Quad.anexoISTN.pdf>>. Acesso em 16 fev. 15.

b) Dados atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

O Gráfico 14 abaixo expõe o crescimento médio real das Despesas de Pessoal e da RCL dos Estados.



Embora o crescimento mais significativo tenha se dado por parte do pessoal ativo, como evidencia a Tabela 23 abaixo, o aumento significativo das despesas com aposentadorias e pensões tem sido importante nessa trajetória das despesas de pessoal. No cômputo dos gastos realizados diretamente pelos Estados (descontando as despesas com transferências para outras unidades federativas), as despesas com previdência social alcançaram, em 2013, uma média de 27,1% do total da despesa de pessoal dos Estados.

Tabela 23 - Detalhamento da despesa de pessoal aplicada diretamente pelos Estados - 2002-2013

Em R\$ milhões

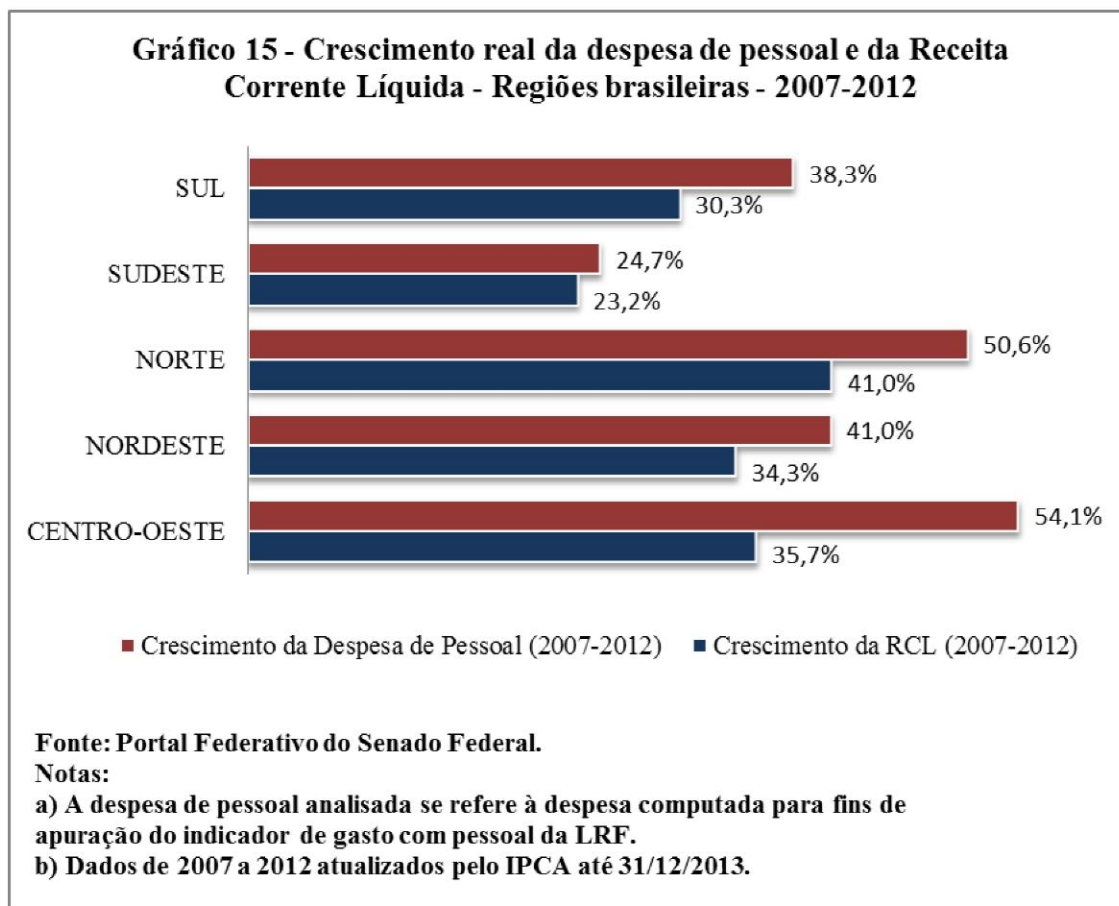
Discriminação	2002	2013	Crescimento médio real (2002-2013)	Participação no total da despesa de pessoal 2002	Participação no total da despesa de pessoal 2013
Vencimentos - pessoal ativo	95.163	163.899	72,2%	56,8%	59,1%
Aposentadorias e pensões	55.892	75.203	34,5%	33,4%	27,1%
Demais despesas de pessoal	16.465	38.291	133%	9,8%	13,8%
TOTAL	167.520	277.393	66%	100,0%	100,0%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Dados atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

Ainda importante ressaltar que, conquanto o crescimento da despesa de pessoal tenha se apoiado na expansão da receita corrente, seu crescimento mais acelerado invariavelmente tende a esgotar essa relação, tornando-se insustentável no médio prazo. Dado que as despesas de pessoal são pouco sensíveis a ajustes no curto prazo, as variações mais acentuadas entre o crescimento da despesa de pessoal e da RCL resultaram no extrapolamento do índice da LRF. A esse respeito, basta verificar os dados das Tabelas 21 e 22, os quais explicitam, por exemplo, que o Estado de Roraima ao crescer sua despesa de pessoal muito acima (em mais de 48 p.p) da ampliação observada de sua RCL, saiu de uma situação confortável em 2007 com 30,71% da RCL comprometida com a despesa de pessoal e passou para 46,91%, em 2013. Da mesma forma, o Mato Grosso, ao crescer 81 p.p. da despesa em relação à RCL, acabou extrapolando o limite legal da despesa em 2012.

Sob uma perspectiva regional (Gráfico 15), todas as regiões apresentam, de forma consolidada, crescimento da despesa de pessoal superior ao crescimento da receita que serve como base para o cálculo do indicador da LRF.



Consideramos uma limitação da análise desse indicador o fato de que os Estados têm adotado metodologias de cálculos diferentes, a revelia da STN, o que poderia explicar, em parte, as reduções significativas desse índice observadas no Estado de Minas Gerais e no Rio de Janeiro. Ao se buscar a justificativa para a redução súbita do índice de pessoal do Estado de Minas Gerais, verificamos um apontamento relevante do Tribunal de Contas desse Estado (MINAS GERAIS, 2011, p. 2260-2261) o qual argumenta que em grupos de trabalho junto à STN, tem-se verificado que alguns governos estaduais têm adotado mecanismos de burlar as limitações de pessoal impostas pela LRF. Dentre os instrumentos são citados o aumento indevido e excessivo de despesas indenizatórias, dado que estas não são computadas como despesa de pessoal para efeito do índice da LRF, ou ainda, classificando parcelas que são remuneratórias como despesas indenizatórias. Outra prática é o adiamento no empenho de despesas de competência do exercício para computá-las, no exercício seguinte, como Despesas de Exercícios Anteriores, dado que estas também não compõem a base de cálculo do indicador das despesas de pessoal. Registre-se, ainda, a utilização de forma distorcida da Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010, a qual ao criar um elemento de despesa com o objetivo de explicitar os aportes para cobertura do déficit atuarial dos regimes

próprios de previdência, tem sido utilizada como justificativa para expurgar praticamente todo o gasto com inativos do cômputo do índice de pessoal, embora na prática o que se esteja fazendo é a cobertura do déficit financeiro.

5.2.2 Outras Despesas Correntes

As despesas classificadas como Outras Despesas Correntes compõem os gastos com as transferências aos Municípios provenientes da repartição constitucional de receitas⁵², de caráter obrigatório, e das demais despesas correntes do governo, destinadas especialmente à execução das políticas públicas de um modo geral e à manutenção da máquina pública, o qual inclui componentes discricionários. Embora a LRF não tenha direcionado nenhuma limitação específica para esse tipo de gasto, foram estabelecidas restrições para a geração de despesas de caráter continuado, os quais também estão inseridos nessa rubrica.

Em que pese essa orientação mais geral, os dados de execução orçamentária dos Estados, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, mostram que essas despesas tiveram um crescimento real médio de 107,8% entre 2002 e 2013 (Tabela 25), superior ao crescimento das despesas de pessoal, as quais tiveram nesse mesmo período um incremento real acumulado médio de 90,4% (ver Tabela 21). No conjunto dos Estados, essa despesa representou tendência de crescimento na sua participação nas Despesas Correntes. Apenas as regiões Sul e Centro-Oeste apresentaram retração no seu peso. Os Estados do Rio de Janeiro e Acre apresentaram maior evolução na participação desse tipo de gasto no total da despesa corrente (com aumento de 20,7 p.p e 14,1 p.p. respectivamente, entre 2002 e 2013), enquanto Mato Grosso e Santa Catarina tiveram tendências de redução na participação, com queda de 16,3 p.p. e 14,5 p.p., respectivamente.

⁵² De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, quando a receita arrecadada possuir parcelas destinadas a outros entes (repartição tributária), a transferência poderá ser registrada como “dedução de receita” ou como “despesa orçamentária”, de acordo com a legislação em vigor.

Tabela 25 - Outras Despesas Correntes (Participação na Despesa Corrente e Crescimento real acumulado) - Estados - 2002-2013

Estados	Participação na Despesa Corrente 2002	Participação na Despesa Corrente 2013	Crescimento real (2002-2013)
REGIÃO NORTE	40,1%	43,2%	155,0%
Acre	30,4%	44,5%	261,0%
Amazonas	44,1%	52,8%	146,2%
Amapá	46,2%	39,1%	97,9%
Rondônia	39,3%	44,6%	163,9%
Roraima	44,9%	49,6%	180,0%
Pará	37,6%	38,5%	148,8%
Tocantins	38,4%	32,8%	107,8%
REGIÃO NORDESTE	39,4%	41,2%	106,6%
Alagoas	39,8%	37,7%	57,6%
Bahia	41,9%	44,7%	115,7%
Ceará	42,7%	44,3%	79,8%
Maranhão	44,0%	43,5%	107,1%
Paraíba	32,4%	35,3%	117,1%
Pernambuco	35,6%	42,7%	150,2%
Piauí	37,1%	46,2%	141,9%
Rio Grande do Norte	35,1%	29,9%	81,8%
Sergipe	38,5%	28,7%	46,0%
REGIÃO SUDESTE	41,4%	47,8%	121,5%
Espírito Santo	37,6%	29,4%	57,1%
Minas Gerais	38,6%	46,1%	134,3%
Rio de Janeiro	40,7%	61,4%	171,0%
São Paulo	42,9%	44,7%	103,0%
REGIÃO SUL	42,0%	39,2%	76,2%
Paraná	44,9%	51,9%	113,8%
Rio Grande do Sul	38,3%	33,8%	80,4%
Santa Catarina	45,1%	30,6%	9,6%
REGIÃO CENTRO-OESTE	37,2%	33,2%	50,6%
Distrito Federal	27,8%	37,2%	70,4%
Goiás	41,9%	27,5%	18,2%
Mato Grosso do Sul	45,7%	40,8%	112,1%
Mato Grosso	44,6%	28,3%	22,7%
Total	40,6%	43,7%	107,8%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Dados atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

No âmbito das despesas executadas nessa rubrica diretamente pelos Estados (na modalidade aplicações diretas), entre 2003 e 2013 observou-se um crescimento real médio de 110,2%. Na Tabela 26 estão detalhadas as despesas, destacando-se os aumentos com locação de mão-de-obra, que passou de R\$ 2.431 milhões, em 2003, para R\$ 8.167 milhões, em 2013, registrando crescimento real de 236,0%, e Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, que teve aumento real de 101,0% e somou R\$ 60.248 milhões em 2013. Esse quadro sugere uma tendência de absorção dos gastos com pessoal no âmbito das Outras Despesas Correntes como uma saída de ampliação daquela despesa pelos Estados, em desacordo com a institucionalidade criada pela LRF, tendo em vista a inflexibilidade das normas contidas na lei complementar acerca do crescimento das despesas de pessoal e a ausência de um parâmetro para o crescimento das Outras Despesas Correntes.

Tabela 26 - Outras Despesas Correntes - Detalhamento da despesa realizada diretamente pelo Estado - 2003-2013

R\$ milhões
(continua)

Detalhamento	Outras Despesas Correntes 2003	Outras Despesas Correntes 2013	Crescimento real (2003-2013)
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	29.976	60.248	101,0%
Outras despesas	3.388	26.598	685,2%
Material de Consumo	10.113	12.463	23,2%
Locação de Mão-de-Obra	2.431	8.167	236,0%
Obrigações Tributárias e Contributivas	3.780	5.518	46,0%
Sentenças Judiciais	1.822	4.663	156,0%
Indenizações e Restituições	1.623	4.142	155,2%
Auxílio-Alimentação	1.089	4.047	271,7%
Despesas de Exercícios Anteriores	2.528	3.939	55,8%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	2.623	3.809	45,2%
Passagens e Despesas com Locomoção	781	1.794	129,5%
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	689	1.477	114,3%
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	431	1.460	238,5%
Auxílio-Transporte	344	1.166	239,0%
Diárias - Civil	755	1.095	45,0%

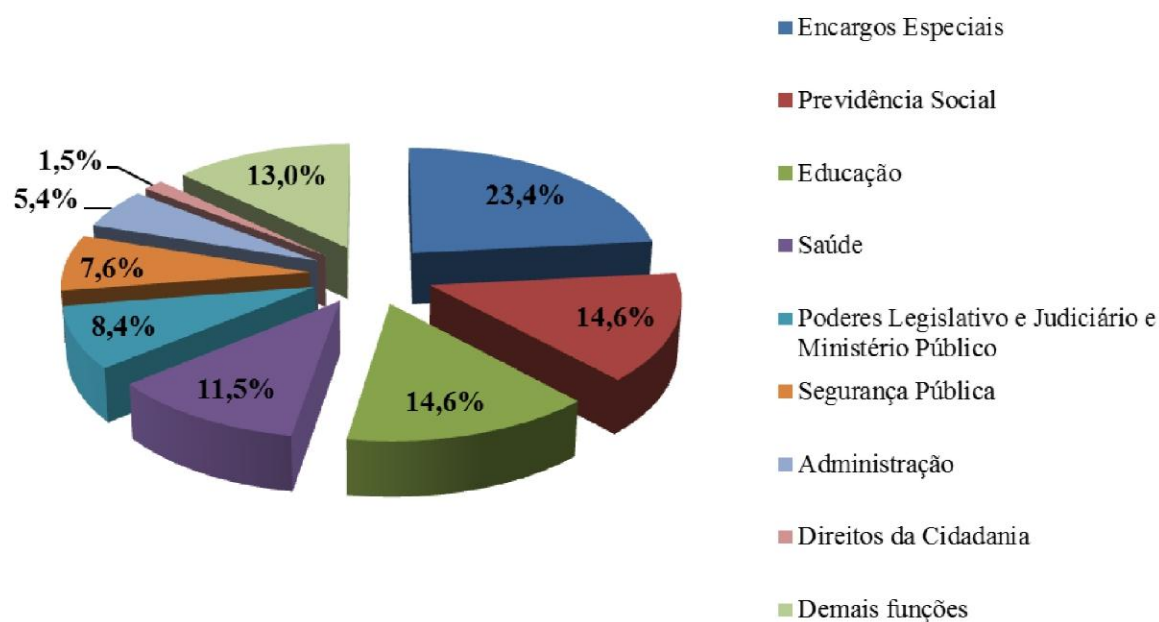
Detalhamento	(conclusão)		
	Outras Despesas Correntes 2003	Outras Despesas Correntes 2013	Crescimento real (2003-2013)
Auxílio Financeiro a Estudantes	772	711	-8,0%
Serviços de Consultoria	690	667	-3,4%
Outros Benefícios Assistenciais	188	502	167,6%
Diárias - Militar	276	300	8,7%
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	40	233	480,0%
Auxílio-Fardamento	15	147	859,3%
Contratação por Tempo Determinado	83	21	-74,3%
Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo	3.454	7	-99,8%
Depósitos Compulsórios	210	1	-99,4%
Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares	5	1	-88,1%
Arrendamento Mercantil	6	0	-94,1%
Total Geral	68.110	143.174	110,2%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Dados atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

A partir de um olhar sobre as funções governamentais colocado no Gráfico 16, é possível observar que os gastos com educação, saúde, segurança pública e direitos da cidadania (destacando-se, nesta função, os gastos com custódia e reintegração social) têm absorvido parte significativa das despesas públicas estaduais, as quais somaram, em 2013, 35,1% da despesa total realizada pelos Estados. Embora não seja possível verificar o detalhamento desses gastos executados apenas na rubrica Outras Despesas Correntes, sabe-se que uma parcela importante destes gastos são classificados como correntes, tais como a manutenção e operação de hospitais, transporte e alimentação escolar, custódia de presos, policiamento ostensivo, entre outros. Dadas as atribuições constitucionais dos Estados definidos na Constituição Federal de 1988, especialmente sobre os serviços de saúde, educação e segurança pública, seria natural que tais despesas representassem uma parcela maior no bojo dos gastos estaduais. No entanto, tais despesas possuem pequena margem de redução, até pelo caráter obrigatório de determinados gastos, apontando para uma tendência de crescimento permanente dessas despesas, o que justificaria, em parte, o crescimento real obtido pela rubrica Outras Despesas Correntes no período de 2002 a 2013.

Gráfico 16 - Despesa por função - Estados - 2013



Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Por outro lado, as despesas com a função administração e daquelas identificadas como “demais funções”, na Tabela 27, somaram 18,4% da despesa total em 2013. Apesar de não se constituírem uma base totalmente discricionária, seriam o locus ideal do ajuste fiscal. Nesse sentido, os dados da Tabela 27 evidenciam que as despesas alocadas na função administração e nas funções legislativa, judiciária e essencial à justiça, relativa aos gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, tiveram uma redução na participação na despesa total dos Estados de -0,4 e -0,2 pontos percentuais, respectivamente, embora tenham apresentado, no período de 2002 a 2013, um crescimento real de 66,2% e 75,2%, respectivamente. Também perderam espaço no total da despesa no período de 2002 a 2013 os gastos com encargos especiais (que incluem os gastos com serviço da dívida), com educação e com segurança pública.

Tabela 27 - Despesas por função - Estados - 2013

Função	Participação (em %) na despesa total - 2002	Participação (em %) na despesa total - 2013	Crescimento real acumulado 2002 a 2013
Administração	5,9%	5,4%	66,2%
Direitos da Cidadania	0,8%	1,5%	216,4%
Educação	18,2%	14,6%	43,0%
Encargos Especiais	26,5%	23,4%	58,0%
Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público (funções legislativa, judiciária e essencial à justiça)	8,6%	8,4%	75,2%
Previdência Social	8,4%	14,6%	213,0%
Saúde	8,9%	11,5%	130,9%
Segurança Pública	9,8%	7,6%	38,6%
Demais funções	12,9%	13,0%	80,1%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Notas: Despesas empenhadas. Para 2013, dados não incluem a despesa intraorçamentária.

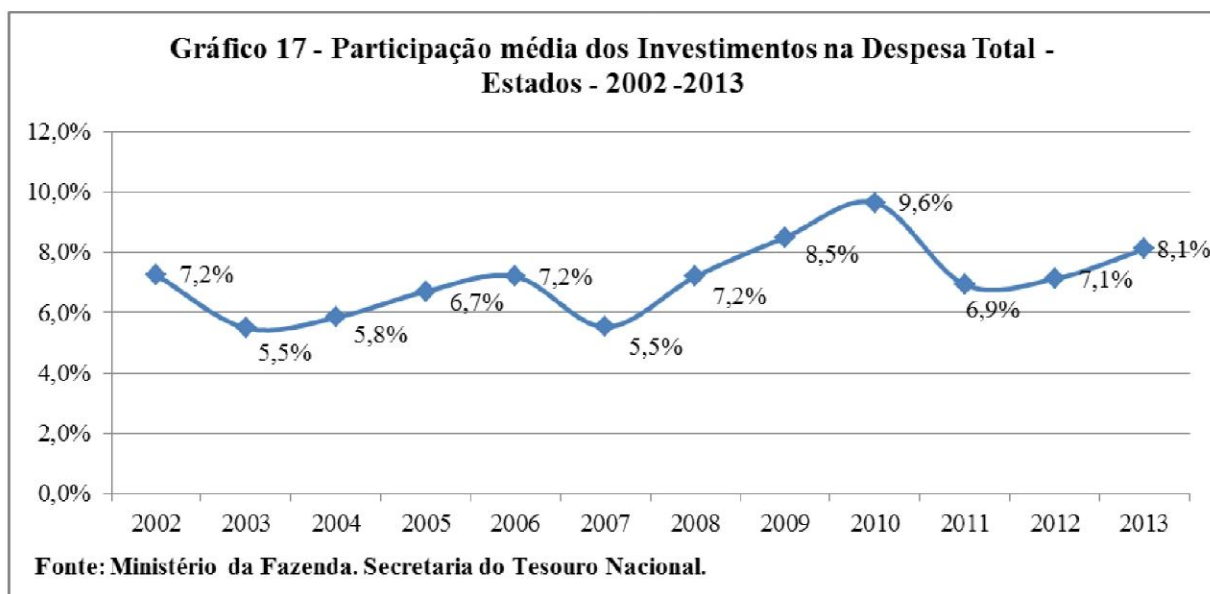
Dados atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

Inferese, assim, que a crescente participação das Outras Despesas Correntes no total da despesa dos Estados deu-se, em boa medida, pela crescente participação das despesas com saúde e direitos da cidadania, cujo aumento na participação no total das despesas de 2002 a 2013 foram de 2,59 e 0,64 pontos percentuais, respectivamente. Embora outras importantes funções tenham reduzido sua participação na despesa total, seus componentes são, em grande parte, de caráter obrigatório, como as despesas com educação, ou de reduzida base discricionária, como é o caso das despesas com segurança pública. Tais características apontam, portanto, para um crescente engessamento das despesas inscritas na rubrica Outras Despesas Correntes, e conseqüentemente, para uma tendência de crescimento permanente desse tipo de gasto.

5.2.3 Despesas de Investimentos

Os investimentos e as inversões financeiras são os componentes discricionários da Despesa de Capital, que ainda é composta pela amortização da dívida. Embora tenham uma característica mais estratégica na composição das despesas de capital, já que nessa rubrica estão compreendidos os gastos com obras, instalações e aquisições de equipamentos, os investimentos apresentam uma participação média em relação à despesa total dos Estados relativamente baixa. Em 2013, a média de investimentos situou-se em 8,1% da despesa total,

conforme pode ser observado no Gráfico 17. Note-se, ainda, uma elevada variação média no montante destinado a essas despesas, sendo possível perceber a existência de ciclos sazonais de investimentos nos Estados brasileiros. No período de 2002 a 2013, a participação se mostrou bastante variável, com tendência de crescimento em anos eleitorais (2002, 2006 e 2010), atingindo seu ponto máximo na série no ano de 2010, com uma média de 9,6% de investimentos em relação à despesa total.



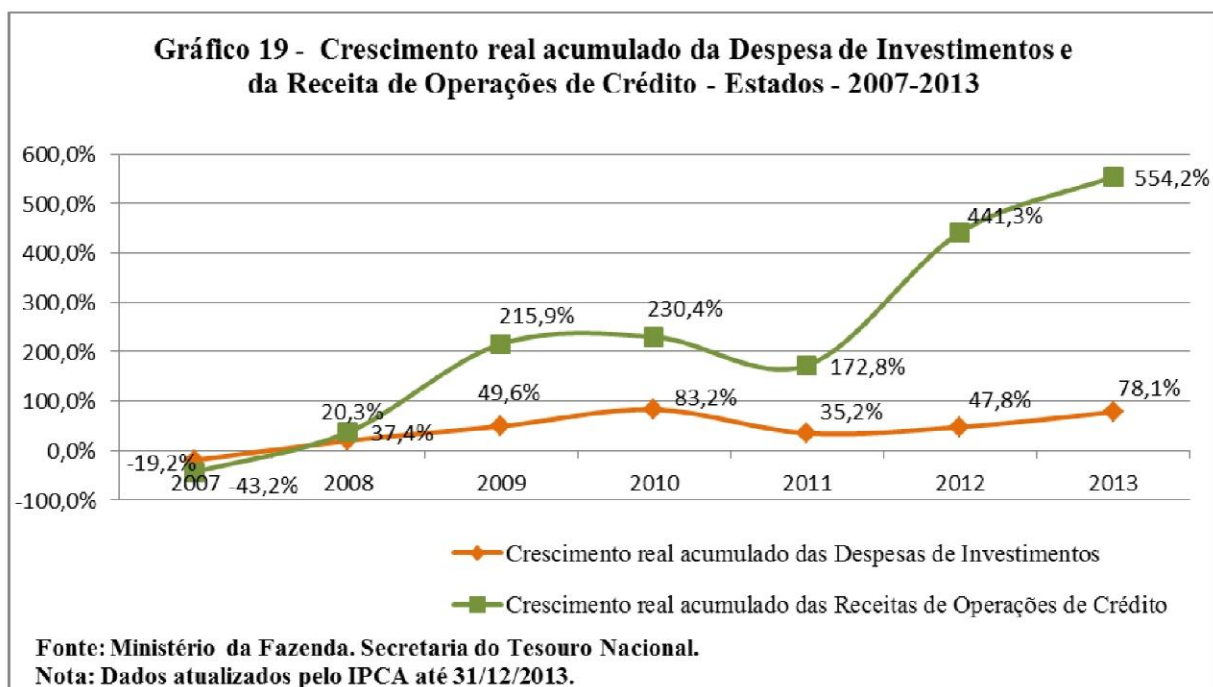
Diferentemente das despesas correntes, cujos gastos se caracterizam, em boa parte, por demandas permanentes da administração pública, os investimentos apresentam um horizonte temporal mais definido, com previsões de início, meio e fim, fazendo com que sejam mais elásticos às variações da dinâmica econômica e fiscal. O Gráfico 18 evidencia a elasticidade da despesa de investimentos.



Ao impor regras rígidas de controle sobre os gastos públicos, especialmente para as despesas de pessoal e para o pagamento da dívida, a LRF acabou refletindo num menor ritmo de crescimento dos investimentos estaduais, dado que a capacidade de investimento desses entes passou a ser condicionada pelas possibilidades de pagamento dos Tesouros estaduais e a seu acesso às linhas de crédito. Assim, as flutuações no crescimento das despesas de investimentos também foram fortemente influenciadas pelo volume de recursos de operações de crédito contratadas, como pode ser verificado no Gráfico 19, que apresenta as taxas de crescimento real acumulado das despesas de investimentos em comparação com os percentuais observados para a receita de operações de crédito. Os anos de baixo crescimento da receita de operações de crédito (2007 e 2011, principalmente) refletiram-se em concomitante redução do crescimento dos investimentos públicos estaduais. Conjugando-se os Gráficos 17, 18 e 19, é possível perceber que essas reduções de crescimento refletiram, por sua vez, numa redução da participação do investimento na despesa total. Nesse sentido, no ano de 2007 e de 2011 em que foram registradas reduções no crescimento da receita de operações de crédito, observou-se também redução no crescimento dos investimentos e na sua participação na despesa total. O descolamento dessa “proporcionalidade” entre a taxa de investimento e a capacidade de contratação de operações de crédito ocorre a partir de 2011, quando o crescimento acumulado das operações de crédito se dá a níveis muito superiores aos dos investimentos. Assim, embora não se possa afirmar que toda a receita de operações de crédito tenha sido direcionada à despesa de investimentos⁵³, certamente essa receita

⁵³ Importa registrar que, segundo os dados divulgados no Balanço Geral do Estado, o Estado de Santa Catarina contratou, em 2012, R\$ 1,478 bilhão com o Bank of America Merrill Lynch, destinados à reestruturação da

influenciou no montante investido, contribuindo para seu aumento relativo na participação na despesa total.



De uma outra perspectiva, a análise individual e regionalizada dos Estados mostra uma grande disparidade nos níveis de investimento dos entes estaduais. No período de 2002 a 2013, os crescimentos mais acentuados da despesa de investimentos concentraram-se nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, que registraram um acúmulo real de 219,2% e 195,0%, respectivamente, no montante de recursos destinados a essa rubrica. No entanto, em relação à despesa total, os Estados das regiões Norte e Centro-Oeste são os que apresentam maior participação dos investimentos na despesa total (Tabela 28).

dívida do Estado com a União. Além disso, o Estado do Mato Grosso também contratou operação de crédito junto ao Bank of America para amortização da dívida proveniente da Lei 8727/93.

**Tabela 28 - Investimentos (em % da despesa total) e crescimento real acumulado
- Estados - 2002-2013**

Estados	% dos Investimentos na Despesa Total 2002 (A)	% dos Investimentos na Despesa Total 2013 (B)	Crescimento real acumulado da Despesas de Investimentos 2002-2013
REGIÃO NORTE	18,5%	12,1%	46,1%
Acre	19,1%	17,3%	114,1%
Amazonas	14,7%	16,5%	136,0%
Amapá	15,9%	11,2%	76,0%
Rondônia	15,2%	11,7%	66,4%
Roraima	11,4%	14,5%	312,1%
Pará	14,2%	7,2%	14,3%
Tocantins	41,4%	10,2%	-52,5%
REGIÃO NORDESTE	11,1%	9,2%	58,0%
Alagoas	10,0%	11,8%	94,8%
Bahia	9,8%	6,0%	15,4%
Ceará	12,1%	12,2%	58,8%
Maranhão	15,1%	11,3%	62,8%
Paraíba	15,8%	11,2%	28,4%
Pernambuco	12,7%	10,5%	69,7%
Piauí	4,9%	15,7%	564,7%
Rio Grande do Norte	6,3%	3,7%	25,6%
Sergipe	8,1%	3,5%	-18,5%
REGIÃO SUDESTE	4,6%	7,4%	219,2%
Espírito Santo	4,7%	10,3%	335,6%
Minas Gerais	4,2%	5,9%	194,7%
Rio de Janeiro	7,7%	9,9%	141,1%
São Paulo	3,5%	6,7%	284,6%
REGIÃO SUL	5,5%	4,5%	43,4%
Paraná	8,5%	5,6%	14,4%
Rio Grande do Sul	2,7%	2,9%	109,3%
Santa Catarina	6,3%	6,5%	47,2%
REGIÃO CENTRO- OESTE	7,4%	12,1%	195,0%
Distrito Federal	7,3%	12,0%	125,4%
Goiás	6,6%	8,3%	143,0%
Mato Grosso do Sul	8,9%	11,0%	199,8%
Mato Grosso	8,0%	18,6%	405,7%

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Dados atualizados pelo IPCA até 31/12/2013.

Em síntese, a análise da despesa de investimento revela o esforço fiscal dos Estados na condução do ajuste fiscal, dado que são as despesas mais sensíveis ao ajustamento, considerando um cenário de contração de receita e crescimento de despesas obrigatórias. Nesse sentido, as despesas de investimentos, ao contrário do observado com as despesas de pessoal e Outras Despesas Correntes, têm se comportado de maneira heterogênea nos diversos Estados, apresentando flutuações no período de 2002 a 2013.

5.2.4 Apontamentos conclusivos dos indicadores fiscais da despesa

A análise dos indicadores da despesa abrangeu as despesas com pessoal, com as Outras Despesas Correntes e com Investimentos. O exame dos dados relativos às despesas de pessoal permitiu verificar que essas despesas, além de continuarem representando o principal componente da despesa estadual (uma média de 52% da despesa total em 2013), têm apresentado uma trajetória ascendente, ainda que não linear. De toda forma, o total dessa despesa nos Estados cresceu, em média e em termos reais, 90,4% no período de 2002 a 2013. No que diz respeito à limitação estabelecida pela LRF de 60% da RCL dos Estados, embora um total de 17 Estados tenha se mantido no período analisado abaixo dos índices legais, todos os governos estaduais mantêm índices bem próximos do limite estabelecido pela legislação, com exceção do Rio de Janeiro.

A LRF não estabeleceu limitações para as Outras Despesas Correntes, embora tenham sido determinadas restrições para a geração de despesas de caráter continuado, incluídas nesse caso, o comprometimento de parcela importante dos gastos classificados nessa rubrica. No entanto, as Outras Despesas Correntes apresentaram uma consistente trajetória de crescimento atingindo um acúmulo médio real de 107,8% entre 2002 e 2013. Alguns itens dessa despesa (tais como locação de mão-de-obra e Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica) tiveram um crescimento significativo, o que aponta para uma tendência de absorção dos gastos com pessoal no âmbito das Outras Despesas Correntes como uma alternativa para ampliação dessa despesa, a revelia dos índices impostos pela LRF. Importa ainda observar que parcela importante das atribuições constitucionais dos Estados está expressa nessa rubrica, tais como a manutenção e operação de hospitais, transporte e alimentação escolar, custódia de presos, policiamento ostensivo, entre outros. Dado que essas atribuições apresentam margens reduzidas de discricionariedade, considerando, em alguns casos, um caráter obrigatório de execução, observa-se uma tendência de crescimento permanente dessas despesas.

Por fim, os dados relativos às despesas com Investimentos apontam para uma expressiva oscilação desse item, o qual apresentou constantes flutuações no nível de gasto empreendido durante o período analisado. Foi possível observar, ainda, que, nos anos mais recentes, o volume de recursos aportados para a realização dessa despesa elevou-se em função do aumento da contratação de operações de crédito. Diferentemente das despesas com pessoal e com Outras Despesas Correntes, o nível de investimento empreendido pelos diversos Estados mostram-se bastante heterogêneos, concentrando uma grande expansão, sobretudo no Sudeste brasileiro.

5.3 Endividamento subnacional

O controle sobre o endividamento estadual foi o eixo nevrálgico do programa de ajuste e das limitações impostas pela LRF. Isso porque a sustentabilidade fiscal intertemporal dependia do controle da dívida dos Estados, sendo que aqueles que não promovessem o ajuste fiscal ficariam limitados em expandir seus gastos, dadas as necessidades de pagamento do serviço da dívida e das punições estabelecidas na legislação pelo descumprimento das metas estabelecidas.

Segundo Mora (2002, p. 66), sob uma perspectiva federativa, o controle do endividamento “explicita o dilema básico entre a soberania da Federação e a autonomia dos governos subnacionais”. Isso porque, para a autora, a preservação da autonomia dos governos subnacionais deve estar vinculada a mecanismos que impeçam sua implosão. Assim, no caso brasileiro, o federalismo subordinou-se à questão do endividamento subnacional, de forma que a imposição de regras institucionais que limitaram a autonomia decisória das esferas inferiores foi encarada como uma questão de sobrevivência da federação.

De uma forma geral, a imposição das regras no âmbito da LRF se deu tanto no sentido de geração de superávits primários, com vistas à redução do volume da dívida/PIB, quanto no estabelecimento de parâmetros relativos ao montante da dívida pública, a qual limitou o estoque da dívida consolidada líquida a 200% da RCL. A análise a seguir será realizada a partir desses dois enfoques.

5.3.1 Relação Dívida/PIB

A federalização das dívidas estaduais no final da década de 1990, por meio dos acordos de refinanciamento junto à União autorizados pela Lei nº 9.497/1998, marcou um ponto de inflexão no processo de endividamento subnacional. A dívida interna se tornou, portanto, a parcela mais representativa no total da dívida líquida⁵⁴ estadual, correspondendo, em média, a 94,1% do total da dívida no período de 2002 a 2013, conforme evidenciam os dados constantes da Tabela 29.

Tabela 29 - Dívida Líquida dos governos estaduais - 2002-2013

Em R\$ milhões

Ano	Dívida Interna líquida	Dívida Externa líquida	Total da Dívida líquida	Dívida interna (% do total)	Dívida externa (% do total)
2002	239.578	18.408	257.986	92,9%	7,1%
2003	261.587	16.429	278.016	94,1%	5,9%
2004	289.981	15.980	305.961	94,8%	5,2%
2005	292.734	12.979	305.714	95,8%	4,2%
2006	304.318	12.545	316.864	96,0%	4,0%
2007	313.467	10.641	324.107	96,7%	3,3%
2008	343.521	16.054	359.575	95,5%	4,5%
2009	335.899	14.440	350.339	95,9%	4,1%
2010	368.599	18.904	387.503	95,1%	4,9%
2011	380.897	23.724	404.621	94,1%	5,9%
2012	404.953	36.147	441.100	91,8%	8,2%
2013	430.635	52.623	483.257	89,1%	10,9%
Média	-	-	-	94,1%	5,9%

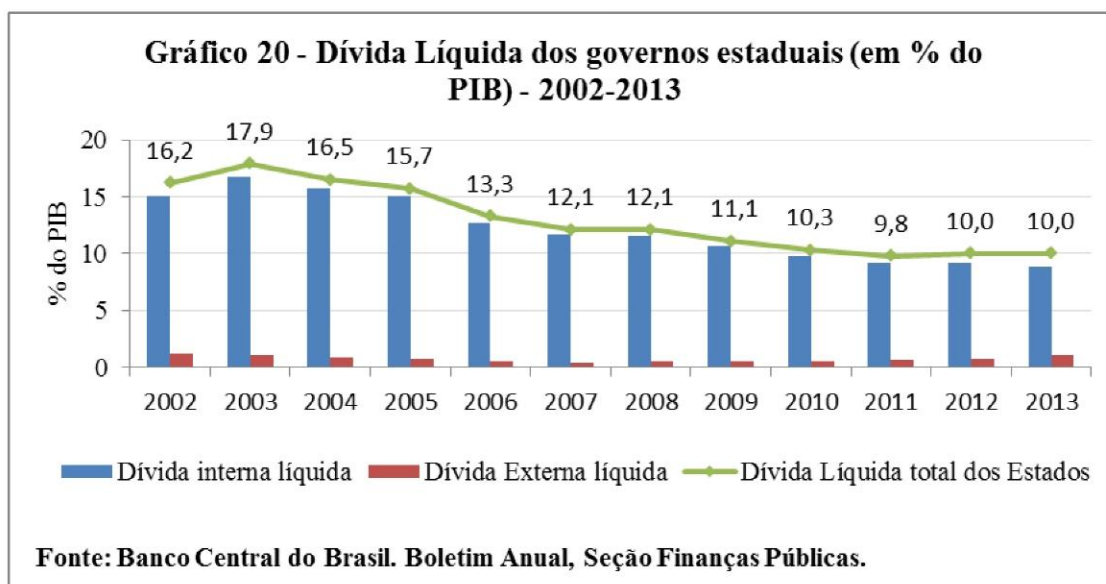
Fonte: Banco Central do Brasil. Boletim, Seção Finanças Públicas.

Nota: Valores correntes.

O Gráfico 20 mostra que a relação da dívida líquida dos Estados/PIB apresentou uma trajetória descendente no período de 2002 a 2013, passando de 16,2% do PIB, em 2002, para 10,0%, em 2013. Embora esse indicador seja utilizado para análises mais consolidadas, envolvendo todo o setor público nacional, optamos por inclui-lo nessa análise, dado que revela, de algum modo, a sustentabilidade da dívida, uma vez que correlaciona o crescimento

⁵⁴ A dívida líquida compreende a diferença entre as dívidas e os créditos do setor público não financeiro.

do seu estoque frente ao desempenho econômico da unidade federativa e, portanto, da capacidade de pagamento dos juros e da amortização.



Sob a perspectiva da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), medida que revela o resultado das contas do setor público, os dados da Tabela 24 mostram os resultados aferidos em termos nominais e primários⁵⁵, conforme parâmetros adotados pelo Banco Central do Brasil. Ressalta-se que, para assegurar o pagamento das prestações do refinanciamento da dívida junto à União, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁵⁶ dos Estados passaram a definir metas de resultados primários e nominais, os quais seriam monitorados pelo Ministério da Fazenda, e incluídos, ainda, nos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal pactuados junto à União.

Os resultados primários se mostraram superavitários nos anos de 2002 a 2013, embora seja possível visualizar dois comportamentos distintos nesse período. O primeiro corresponde ao período de 2002 a 2007, o qual foi marcado por um crescimento consistente dos resultados primários, alcançando, em 2007, seu ponto máximo de 1,0% do PIB. A partir desse ano,

⁵⁵ Segundo Oliveira (2012, p. 261) a NFSP, em termos nominais, corresponde ao montante de financiamento demandado pelo setor público para cobrir suas despesas (incluindo o pagamento de juros da dívida e da atualização monetária e cambial de seu estoque), quando suas receitas não são suficientes. Outra forma de medir a NFSP em termos nominais é considerar o seu resultado como a variação nominal dos saldos da dívida líquida do governo. Já a NFSP, em termos primários, corresponde à NFSP nominal menos os juros nominais pagos sobre a dívida líquida interna e externa. Assim, a NFSP, calculada em termos primários, é importante para avaliar a sustentabilidade da dívida, já que corresponde aos resultados reais do governo, tornando mais claro o esforço fiscal que terá de ser feito pelo governo para ajustar as contas.

⁵⁶ É importante ressaltar que a inclusão dessas metas no âmbito da LDO, além de reforçar o compromisso dos governos estaduais no cumprimento do acordo firmado junto à União, confere um caráter de legitimidade e legalidade, dado que a LDO é discutida e votada pelas câmaras legislativas das esferas estadual e municipal.

percebe-se uma tendência de redução nos superávits primários dos governos estaduais, sendo que, nos anos mais recentes seu comportamento tem sido errático. O ano de 2013 apresenta o menor resultado da série analisada, tendo o superávit primário alcançado 0,3% do PIB.

É possível observar ainda que os resultados primários superavitários contribuíram para a redução do déficit nominal em proporção do PIB, que passou de 3,3%, em 2002, para 0,8% do PIB, em 2013, demonstrando, assim, o esforço fiscal dos governos estaduais no saneamento do déficit público, conforme demonstra a Tabela 30.

Tabela 30 - Necessidade de Financiamento do Setor Público (em % do PIB)¹ - Governos Estaduais - 2002-2013

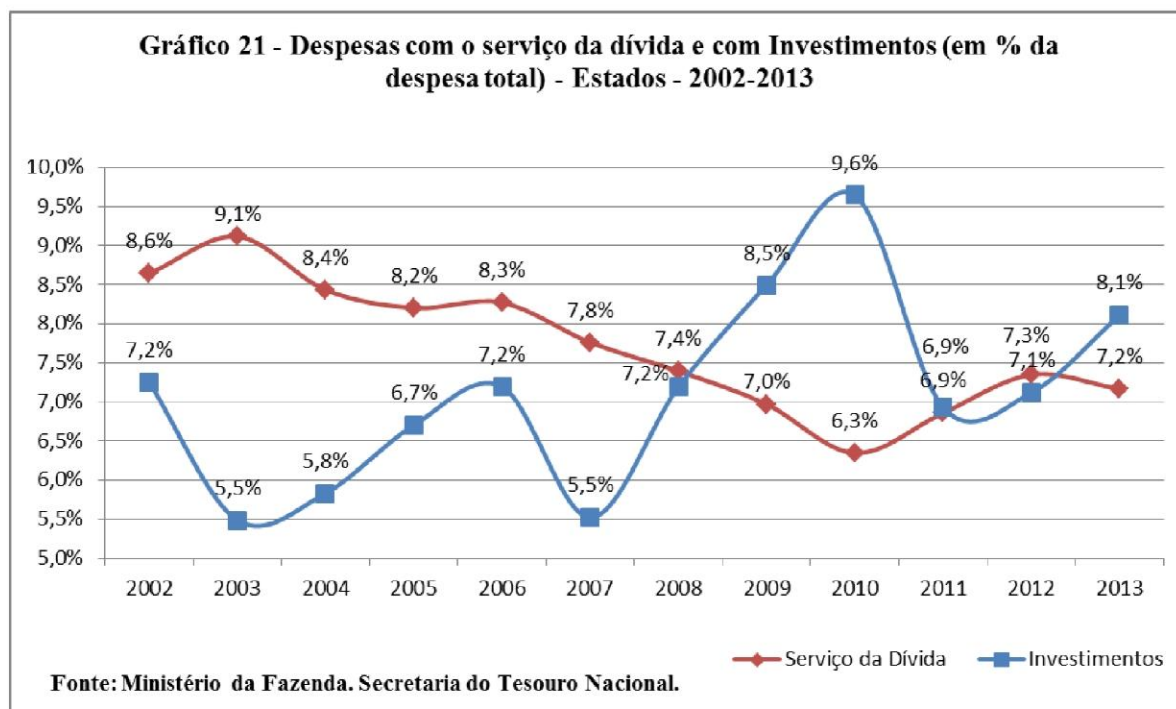
Ano	Juros Nominais	Primário	Nominal
2002	3,9	- 0,6	3,3
2003	2,3	- 0,8	1,5
2004	2,5	- 0,9	1,6
2005	1,1	- 0,9	0,2
2006	1,3	- 0,7	0,6
2007	1,4	- 1,0	0,4
2008	1,9	- 0,9	1,0
2009	0,5	- 0,6	- 0,1
2010	1,5	- 0,4	1,1
2011	1,1	- 0,7	0,3
2012	1,2	- 0,4	0,8
2013	1,0	- 0,3	0,8

Fonte: Banco Central do Brasil. Boletim, Seção Finanças Públicas.

Nota: 1. (+) déficit; (-) superávit

Por outro lado, a exigência de superávits primários suficientes para o pagamento do serviço da dívida impõe constrangimentos aos governos estaduais, especialmente sobre as despesas discricionárias. Assim, a despeito de que a maior parcela da dívida estadual seja relativa ao refinanciamento junto à União, e que esta tenha previsto em seus contratos limites que variaram de 13% a 15% da Receita Líquida Real para pagamento dos encargos, o serviço da dívida ocupa uma parcela importante no âmbito dos orçamentos estaduais. O Gráfico 21 mostra que, conquanto exista uma tendência de redução, a despesa com o pagamento de juros e amortização da dívida estadual ocupou, em 2002, 8,6% da despesa total dos Estados, e, em

2013, esse índice foi de 7,2%. Nos anos de 2002 a 2008 essa despesa foi superior ao montante destinado a investimentos, o qual somente se elevou nos anos seguintes devido, em especial, ao volume de operações de crédito contratadas pelos entes estaduais, conforme foi discutido no item anterior.



De uma forma geral e mais consolidada, verificamos, portanto, que os instrumentos colocados pela LRF, especialmente a partir da definição de metas de superávits primários, repercutiram num maior controle sobre os níveis de endividamento empreendidos pelos Estados. Destacam-se a relação entre Dívida estadual/PIB e o déficit nominal, os quais apresentaram trajetória de redução no período analisado. A seguir verificaremos como se comportou o endividamento em função da receita.

5.3.2 Relação Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida

Se por um lado era importante garantir a geração de superávits primários para a redução dos níveis de endividamento público estadual, por outro lado, era necessário evitar que o estoque da dívida crescesse, a partir da contratação de novas dívidas e comprometesse, assim, a capacidade de pagamento do endividamento pretérito. Nesse sentido, a LRF definiu o

limite global de comprometimento da dívida consolidada líquida (DCL)⁵⁷ dos entes subnacionais em 200% da Receita Corrente Líquida (RCL), a partir do qual ficaria vedada a contratação de novos empréstimos. Para a adequação aos limites impostos, a LRF estabeleceu um prazo de 15 anos para que a recondução da dívida a seus limites. Além disso, o art. 31 da LRF estabeleceu que, no caso de ultrapassar o respectivo limite, o ente deveria reconduzi-lo no período de três quadrimestres, de forma que, enquanto perdurasse o excesso o ente estaria proibido de realizar novas operações de crédito e deveria obter resultados primários necessários para o retorno ao limite.

Pela análise dos dados constantes na Tabela 31, pode-se verificar que o Estado do Rio Grande do Sul é o único que ainda não se adequou ao limite estabelecido pela LRF de 200% da DCL/RCL, considerando o período analisado de 2007 a 2013. Ressalte-se que o prazo para adequação desse limite, conforme definido pela Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, é até o ano de 2016. No conjunto dos Estados, esse índice é relativamente baixo, sendo que em apenas 6 (Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul) a relação DCL/RCL é superior a 100%. No geral, os Estados da região Norte são os que possuem os menores índices de comprometimento da RCL com a dívida.

Tabela 31 - Dívida Consolidada Líquida (em % da RCL) - Estados - 2007-2013
(continua)

Estados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
REGIÃO NORTE							
Acre	41,12	28,43	36,54	53,72	50,36	58,41	67,95
Amazonas	18,98	12,81	23,68	27,09	19,36	15,32	21,82
Amapá	9,60	4,05	11,01	18,03	12,00	17,80	14,68
Rondônia	64,44	50,37	55,75	54,10	49,60	48,56	18,17
Roraima	-12,54	-12,83	31,13	4,12	-5,06	19,60	37,49
Pará	34,51	28,26	23,85	28,62	19,38	10,79	10,34
Tocantins	8,47	9,88	11,01	16,36	20,65	20,61	25,64

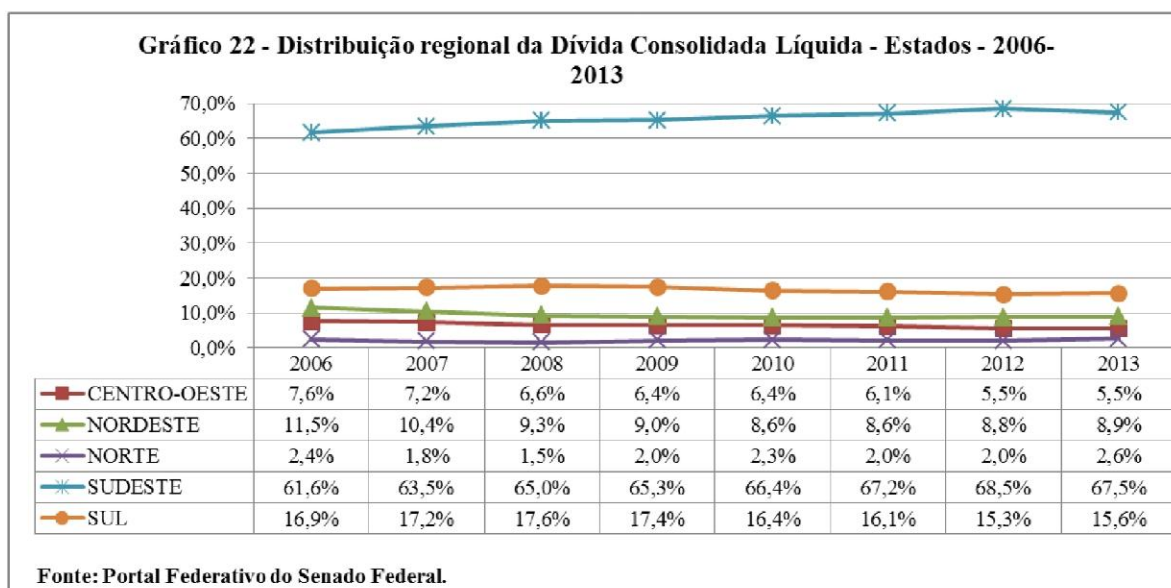
⁵⁷ É importante registrar que a análise da DCL é passível de distorções já que, em seu cálculo, são deduzidos os haveres dos Estados, tais como disponibilidades de caixa, patrimônio, entre outros, podendo haver disponibilidades temporárias já comprometidas com outras despesas. Assim, a DCL pode ser reduzida artificialmente.

(conclusão)

Estados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
REGIÃO NORDESTE							
Alagoas	206,64	198,05	180,92	161,66	147,88	150,43	146,35
Bahia	82,41	71,91	62,94	52,13	46,38	49,10	46,26
Ceará	38,29	23,55	17,22	27,73	29,38	27,70	29,45
Maranhão	91,42	74,97	68,72	64,54	47,40	41,12	37,76
Paraíba	60,00	48,17	34,18	35,72	24,91	26,26	26,70
Pernambuco	53,06	42,45	42,95	38,59	38,34	45,75	52,76
Piauí	77,93	60,25	60,21	53,99	56,78	50,50	58,60
Rio Grande do Norte	22,12	19,21	17,48	20,72	17,20	10,56	14,75
Sergipe	42,31	21,84	26,65	33,30	47,69	52,77	55,07
REGIÃO SUDESTE							
Espírito Santo	19,01	10,35	8,28	17,18	13,67	14,97	20,74
Minas Gerais	187,76	176,32	179,49	182,34	181,79	174,54	183,38
Rio de Janeiro	173,47	160,35	162,91	156,23	146,12	165,13	153,78
São Paulo	170,70	162,95	151,13	152,86	145,69	153,87	141,93
REGIÃO SUL							
Paraná	116,33	118,71	112,22	90,87	75,84	59,81	59,57
Rio Grande do Sul	253,83	234,48	219,53	214,00	213,77	218,13	225,16
Santa Catarina	90,34	77,40	60,80	62,95	45,67	40,58	47,92
REGIÃO CENTRO-OESTE							
Distrito Federal	19,10	16,03	17,33	18,13	15,92	10,01	16,09
Goiás	161,13	140,35	128,46	129,91	108,60	101,96	92,42
Mato Grosso do Sul	148,30	115,27	114,24	121,59	113,14	105,40	100,99
Mato Grosso	94,06	69,95	54,07	55,33	42,02	30,51	34,62

Fonte: Portal Federativo do Senado Federal.

Sob uma perspectiva regional, de acordo com os dados disponibilizados pelo Portal Federativo do Senado Federal e consolidados no Gráfico 22, foi possível verificar que a DCL se concentrou ainda mais nas regiões Sudeste, a qual passou a representar, em 2013, 67,5% do total da DCL estadual, ante um índice de 61,6%, em 2006.



Quanto à sua composição, os dados da Tabela 32 mostram que a dívida interna proveniente dos contratos de renegociação junto à União, autorizados pelas Leis nº 9.496, de 1997 e nº 8.727, de 1993, representaram no período de 2001 a 2013, cerca de 90% de toda a dívida fiscal estadual, decorrendo desta, portanto, a maior parcela de encargos.

Tabela 32 - Composição da Dívida Fiscal estadual - 2001-2013

Ano	Dívida mobiliária líquida	Renegociação (Leis nº 9.496/97 e nº 8.727/93)	Dívidas reestruturadas	Dívida bancária estadual	Outros débitos
2001	0,9%	83,3%	5,4%	1,8%	8,6%
2002	0,5%	82,7%	6,5%	1,7%	8,6%
2003	0,5%	84,4%	4,8%	1,6%	8,8%
2004	0,6%	85,8%	3,8%	1,7%	8,2%
2005	0,2%	87,4%	2,9%	1,8%	7,6%
2006	0,0%	88,8%	2,2%	1,9%	7,0%
2007	0,0%	90,2%	1,5%	1,9%	6,4%
2008	0,0%	90,7%	1,5%	1,9%	5,9%
2009	0,0%	90,4%	0,9%	3,4%	5,3%
2010	0,0%	89,7%	0,7%	4,6%	4,9%
2011	0,0%	89,6%	0,7%	5,1%	4,6%
2012	0,0%	87,7%	0,7%	7,4%	4,2%
2013	0,0%	84,4%	0,7%	11,2%	3,8%

Fonte: Banco Central do Brasil. Séries temporais.

Notas:

a) Para o cálculo da participação do débitos, considerou-se na composição da dívida fiscal apenas os passivos, não correspondendo, assim, à Dívida Fiscal Líquida.

B) O BCB considerou como Dívidas Reestruturadas o aviso MF-30, BIB, Clube de Paris, dívidas de médio e longo prazo e PMSS (Programa de Modernização do Setor de Saneamento - empréstimos externos). Além disso, Outros Débitos incluem royalties, Fundef e outros.

Dado o peso da dívida renegociada sobre o montante da dívida fiscal, cabem aqui algumas considerações. Mora e Giambiagi (2005) apontam que, originalmente, os Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo já concentravam fortemente a dívida renegociável. Isso se explicava porque esses Estados tinham maior expressão econômica, o que lhes garantiam maiores possibilidades de alavancagem de recursos sob a forma de títulos e por meio de seus bancos. Contudo, os autores ressaltam também que a dívida estadual em 1996 superava 16% do PIB e não se restringia apenas a um grupo restrito de Estados, sendo, na época, um problema generalizado. A esse respeito, é importante lembrar que apenas os Estados do Amapá e Tocantins não assinaram contratos de refinanciamento de suas dívidas com a União.

As condições de financiamento dos contratos decorrentes da Lei nº 9.496, de 1997, estão detalhados na tabela abaixo.

Tabela 33 - Programa de Refinanciamento das Dívidas Estaduais (Lei nº 9.496/97) - Estados

Estado	Prazo (anos)	Limite de pagamento (% da RLR)	Encargos	
			Correção	Juros reais a.a.
Acre	30	11,5	IGP-DI	6,0
Alagoas	30	15,0	IGP-DI	7,5
Amazonas	30	11,5	IGP-DI	6,0
Bahia	30	11,5 a 13,0	IGP-DI	7,5
Ceará	15	11,5	IGP-DI	6,0
Distrito Federal	30	13,0	IGP-DI	6,0
Espírito Santo	30	13,0	IGP-DI	6,0
Goiás	30	13,0 a 15,0	IGP-DI	6,0
Maranhão	30	13,0	IGP-DI	6,0
Minas Gerais	30	6,79 a 13,0	IGP-DI	7,5
Mato Grosso	30	15,0	IGP-DI	6,0
Mato Grosso do Sul	30	14,0 a 15,0	IGP-DI	6,0
Pará	30	15,0	IGP-DI	7,5
Paraná	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Paraíba	30	11,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Pernambuco	30	11,5	IGP-DI	6,0
Piauí	15	13,0	IGP-DI	6,0
Rio de Janeiro	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Rio Grande do Norte	15	11,5 a 13,0	IGP-DI	6,0
Rondônia	30	15,0	IGP-DI	6,0
Roraima	30	11,5	IGP-DI	6,0
Rio Grande do Sul	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Santa Catarina	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Sergipe	30	11,5 a 13,0	IGP-DI	6,0
São Paulo	30	8,86 a 13,0	IGP-DI	6,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Extraído de: OLIVEIRA; GONTIJO (2012, p. 12)

Como se percebe da Tabela 33, embora o índice de correção tenha sido o mesmo para todos os Estados (o IGP-DI), foram adotadas condições diferenciadas para a taxa de juros reais (sendo os Estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais e Pará com juros reais mais altos, correspondendo a 7,5% a.a.); para o limite de pagamento em função da Receita Líquida Real⁵⁸ (que variaram, na grande maioria, de 13% a 15% da RLR); e para os prazos de amortização

⁵⁸ Note-se que a Receita Corrente Líquida (RCL) e a Receita Líquida Real (RLR) seguem formas de cálculo distintas.

(Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte tiveram os prazos reduzidos para 15 anos). Essas condições diferenciadas e a evolução específica das receitas estaduais no período posterior à renegociação formataram um quadro específico e singular que repercutiram, portanto, em distintas trajetórias sobre o endividamento das unidades federativas até os dias atuais.

Com base nos dados da Tabela 34, que compara diversos indicadores relacionados à dívida pública estadual, é possível traçar um quadro do endividamento dos Estados.

Tabela 34 - Dívida Consolidada Líquida - indicadores selecionados - Estados - 2007-2013

(continua)

Estados	DCL/RCL 2007	DCL/RCL 2013	Variação nominal DCL 2007- 2013	Variação nominal RCL 2007-2013	Despesa com o serviço da dívida (em % da despesa total) em 2007	Despesa com o serviço da dívida (em % da despesa total) em 2013	% dos Investimentos na Despesa Total 2002	% dos Investimentos na Despesa Total 2013	Crescimento real acumulado Operações de crédito 2007-2013
REGIÃO NORTE									
Acre	41,12	67,95	218,9%	91,4%	5,2%	7,3%	19,1%	17,3%	307%
Amazonas	18,98	21,82	124,5%	93,7%	3,8%	3,9%	14,7%	16,5%	666%
Amapá	9,60	14,68	404,1%	84,4%	1,8%	7,9%	15,9%	11,2%	378%
Rondônia	64,44	18,17	107,4%	88,1%	7,1%	4,2%	15,2%	11,7%	4597%
Roraima	-12,54	37,49	646,9%	82,9%	3,6%	5,6%	11,4%	14,5%	11187%
Pará	34,51	10,34	-36,3%	112,6%	3,3%	3,6%	14,2%	7,2%	47%
Tocantins	8,47	25,64	479,7%	91,4%	3,8%	5,0%	41,4%	10,2%	223%
REGIÃO NORDESTE									
Alagoas	206,64	146,35	28,6%	76,0%	13,3%	9,7%	10,0%	11,8%	11478%
Bahia	82,41	46,26	4,9%	83,4%	10,7%	6,4%	9,8%	6,0%	372%
Ceará	38,29	29,45	56,9%	104,0%	7,2%	4,2%	12,1%	12,2%	42%
Maranhão	91,42	37,76	-22,0%	86,5%	11,5%	16,5%	15,1%	11,3%	2506%
Paraíba	60,00	26,70	-14,2%	92,8%	7,7%	4,4%	15,8%	11,2%	388%
Pernambuco	53,06	52,76	105,7%	106,9%	5,9%	4,0%	12,7%	10,5%	2044%
Piauí	77,93	58,60	42,4%	89,4%	13,1%	4,5%	4,9%	15,7%	354%
Rio Grande do Norte	22,12	14,75	23,3%	84,9%	4,1%	7,0%	6,3%	3,7%	107%
Sergipe	42,31	55,07	131,7%	78,0%	6,3%	9,7%	8,1%	3,5%	248%

(conclusão)

Estados	DCL/RCL 2007	DCL/RCL 2013	Variação nominal DCL 2007- 2013	Variação nominal RCL 2007- 2013	Despesa com o serviço da dívida (em % da despesa total) em 2007	Despesa com o serviço da dívida (em % da despesa total) em 2013	% dos Investimentos na Despesa Total 2002	% dos Investimentos na Despesa Total 2013	Crescimento real acumulado Operações de crédito 2007-2013
REGIÃO SUDESTE									
Espírito Santo	19,01	20,74	81,0%	65,8%	3,8%	3,6%	4,7%	10,3%	1854%
Minas Gerais	187,76	183,38	77,0%	81,2%	8,0%	11,0%	4,2%	5,9%	567%
Rio de Janeiro	173,47	153,78	55,4%	75,3%	9,0%	8,0%	7,7%	9,9%	877%
São Paulo	170,70	141,93	52,6%	83,5%	7,5%	7,0%	3,5%	6,7%	733%
REGIÃO SUL									
				93,6%					
Paraná	116,33	59,57	4,9%	103,7%	7,4%	4,4%	8,5%	5,6%	-23%
Rio Grande do Sul	253,83	225,16	55,0%	88,6%	9,1%	6,3%	2,7%	2,9%	1072%
Santa Catarina	90,34	47,92	-0,8%	87,0%	11,0%	11,7%	6,3%	6,5%	536%
REGIÃO CENTRO-OESTE									
Distrito Federal	19,10	16,09	64,0%	94,7%	2,5%	1,8%	7,3%	12,0%	45%
Goiás	161,13	92,42	15,3%	101,2%	9,2%	12,4%	6,6%	8,3%	3117%
Mato Grosso do Sul	148,30	100,99	26,1%	98,7%	10,5%	7,5%	8,9%	11,0%	294%
Mato Grosso	94,06	34,62	-26,9%	85,3%	10,1%	5,1%	8,0%	18,6%	183%

Fonte: Portal Federativo do Senado Federal.

A atual distribuição regional, como vimos no gráfico 22, caracteriza-se pela concentração dos maiores estoques de dívida na região Sudeste, sendo que apenas São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro detêm 67,0% de toda a dívida consolidada líquida dos Estados. Embora esses Estados tenham conseguido reduzir a proporção de sua dívida em relação à RCL, eles apresentam os maiores níveis de comprometimento, atrás apenas do Rio Grande do Sul (que ainda não conseguiu adequar seus limites). Embora no período de 2007 a 2013 a RCL tenha crescido mais que a DCL, em termos nominais, evolução consistente com a redução da relação DCL/RCL, nessas unidades o serviço da dívida tem tido maior representatividade no total das despesas do que os gastos com investimentos. Destaca-se o Estado de Minas Gerais, que apresenta a maior taxa de juros (de 7,5% a.a.) no âmbito dos contratos de refinanciamento junto à União no conjunto da região Sudeste. Nesse cenário, a redução da relação de sua DCL/RCL tem sido a mais lenta (apenas 4,38 p.p., enquanto a variação de São Paulo e Rio de Janeiro foi de cerca de 20 p.p. entre 2007 e 2013), apresentando ainda um maior distanciamento entre o crescimento nominal da DCL (77,0%) em relação à RCL (81,2%). O Espírito Santo, por sua vez, ainda que a sua relação entre a DCL/RCL seja bem inferior aos demais estados do Sudeste, foi o Estado que, em termos relativos, teve o maior crescimento da dívida consolidada, no período de 2007 a 2013, acumulando 81,0%.

Os Estados da região Norte, por sua vez, apresentaram trajetórias distintas. Embora seja a região com os menores índices de comprometimento da RCL com a dívida, no conjunto de todo o país, houve uma expansão na relação DCL/RCL no Acre, Amazonas, Amapá, Roraima e Tocantins. Mesmo com uma elevada variação nominal da DCL, distante da variação observada pela RCL no mesmo período, a despesa com o serviço da dívida ocupa uma parcela de seus orçamentos bem inferior aos níveis de investimentos, que não por acaso, são os maiores da federação brasileira, em termos relativos. Em função de um baixo comprometimento da RCL com a dívida consolidada, foi possível ampliar as receitas de operações de crédito no período de 2006 a 2013, com exceção do Pará e Tocantins, que seguiram uma tendência contrária – embora tenham reduzido o comprometimento da RCL com o estoque de suas dívidas, reduziram também o nível de investimento empreendido no período analisado.

A seu turno, os Estados da região Nordeste apresentaram uma consistente trajetória de saneamento dos índices de endividamento. A situação mais crítica é a de Alagoas, que

apresenta um elevado comprometimento da RCL com sua dívida consolidada (146,35%, em 2013). O Estado de Sergipe, a seu turno, ampliou seu nível de endividamento, sendo o único Estado dessa região a apresentar um crescimento da DCL superior à de sua RCL, reduzindo significativamente seu nível de investimento (de 8,1% em 2002 para 3,5% da despesa total).

A região Sul concentra cenários de redução da relação DCL/RCL. Tanto os Estados do Paraná e Santa Catarina praticamente reduziram pela metade a relação entre a DCL/RCL, sendo o crescimento nominal da DCL muito inferior ao da RCL, apresentando, assim, a melhor trajetória de recuperação. O Rio Grande do Sul, contudo, ainda permanece em situação muito delicada, apresentando, no conjunto, os piores índices de todos os Estados. Além do fato de ainda não ter conseguido se adequar ao limite de 200% da DCL/RCL, estabelecido pela LRF, as perspectivas de se reduzir esse patamar são pequenas, dado que sua DCL tem crescido num ritmo mais próximo ao de sua RCL. Em função disso, os níveis de investimento no Estado são os menores da federação, mesmo com um crescimento de mais de 1.072% da receita de operações de crédito, no período de 2006 a 2013.

Por fim, a região Centro-Oeste também apresentou, em seu conjunto, uma tendência de redução na relação DCL/RCL. Assim como os Estados do Nordeste, essa região tem apresentado uma trajetória consistente de saneamento, reduzindo, por um lado, o peso do serviço da dívida, com ampliação significativa nos níveis de investimentos realizados. A variação nominal da DCL no período também tem se mostrado consistente com a variação da RCL, no mesmo período.

Conquanto não se tenha verificado o perfil da dívida dos Estados, evidenciando a composição do endividamento de cada Estado, dada a ausência de informações nesse sentido, de uma forma geral, a análise dos dados permitiu verificar que a dívida nos Estados se tornou uma questão muito bem localizada, deixando, portanto, de ser um problema generalizado na federação. Ressalte-se, entretanto, que os Estados que enfrentam dificuldades no saneamento das contas públicas são aqueles também com o maior peso econômico (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), o que faz com que as pressões para uma nova rodada de negociações seja ainda maior. A esse respeito, Mora e Giambiagi (2005) destacaram, ainda em 2005, que a trajetória da dívida fora dos padrões esperados pelas simulações, especialmente quanto ao ritmo de crescimento do PIB, trouxe à tona a discussão sobre limites ao endividamento e regras institucionais. Isso se deve ainda pelo fato de que as condições da dívida, no contexto atual, se tornaram perversas, com juros elevados e alto

comprometimento dos orçamentos estaduais com o pagamento do serviço da dívida, situação inversa ao observado no momento em que os contratos com a União foram assinados. Como consequência dessas pressões, foi aprovada a Lei Complementar Federal nº 148, de 25 de novembro de 2014, a qual autoriza a União a reduzir a taxa de juros dos contratos de refinanciamento firmados no âmbito da Lei nº 9.496, de 1997, para 4% a.a., trocando, ainda, o índice de correção para o IPCA, o qual apresentou uma trajetória muito melhor que o IGP-DI no período. No entanto, é possível que os efeitos da medida somente sejam sentidos no médio e longo prazo, dado que os limites de pagamento das prestações, calculadas em função de um percentual da RLR não foram alterados. Contudo, os saldos devedores serão retroagidos com as novas regras, o que possibilitará a redução do estoque da dívida, abrindo, assim, espaço para novas contratações de crédito.

5.3.3 Apontamentos conclusivos dos indicadores de endividamento estadual

A análise consolidada dos dados relativos ao endividamento estadual aponta para uma consistente redução da relação dívida líquida/PIB. A manutenção de resultados superavitários no período analisado contribuiu para a redução do nível de crescimento da dívida pública (déficit nominal), que passou de 3,3% do PIB, em 2002, para 0,8%, em 2013. Embora esses resultados sejam positivos, o peso do serviço da dívida ainda é bastante alto para os Estados, tendo abarcado, até 2008, uma participação maior na despesa total desses entes quando comparado ao montante destinado aos Investimentos no mesmo período.

Já no que se refere à limitação imposta pela LRF de que a dívida consolidada líquida não poderia ultrapassar 200% da RCL, observou-se que apenas o Estado do Rio Grande do Sul não conseguiu se adequar ao limite. No entanto, segundo a LRF a recondução da dívida a esse limite deve ser realizado até 2016, de forma que nenhum ente está em desacordo com a lei. Os Estados do Sudeste concentram maior parcela da dívida, a qual também é marcada pela predominância da dívida interna, especialmente a renegociada junto à União, por meio da Lei nº 9.496, de 1997. Os demais Estados conseguiram regularizar a trajetória da dívida em relação à RCL, no período analisado.

Contudo, a proximidade da relação DCL/RCL ao limite estabelecido pela LRF, especialmente dos Estados do Sudeste, além da expressividade dos recursos destinados ao pagamento dos juros e amortizações, que somam, em média de 13% a 15% da receita líquida real desses entes, impuseram limitações ao papel exercido pelos governos estaduais, em

especial pela restrição no montante destinado aos investimentos, o que suscitou diversas discussões, em âmbito nacional, sobre as possibilidades de renegociação da dívida junto à União. Em 2014, foram aprovadas novas regras, as quais, embora possam não contribuir para a redução do volume destinado ao serviço da dívida, provavelmente possibilitarão a redução do estoque dessas dívidas, com consequente redução da relação DCL/RCL. Com a RCL pouco comprometida, os Estados com maiores estoques de dívida poderão contratar novas operações de crédito e, portanto, ampliar seus níveis de despesa, sobretudo com investimentos.

6. CONCLUSÃO

Uma característica fundamental do sistema federativo é a sua capacidade de se manter sob constante renegociação. Seu caráter pactual é realçado numa complexa mistura de competição, cooperação e acomodação entre os entes federados, os quais estabelecem padrões de interação próprios, repercutindo em desenhos específicos do federalismo.

Esse estudo examinou a relação entre os Estados e a União no Brasil, mais especificamente do período que vai de 1964 até 2000, o qual foi inicialmente marcado pela intensa atuação dos governos estaduais no âmbito do setor público e, posteriormente caracterizado por um quadro de fortes restrições fiscais dos entes subnacionais. De uma forma geral, os Estados eram os principais responsáveis, junto à União, pela execução de diversas políticas públicas (exercício da função alocativa) durante o período militar, que vai de 1964 a 1988, quando foram criadas as principais estruturas de atuação estadual daquele período: as empresas públicas e os bancos estaduais. No âmbito do federalismo fiscal, essa equação foi modificada pela CF/88, a qual construiu desenhos institucionais voltados para uma maior atuação em nível local. Nesse sentido, embora os Estados também tenham sido beneficiados, foram os Municípios os principais destinatários da ampliação de receitas e de atribuições, marcando um processo de descentralização.

Como pano de fundo de todo esse processo, uma intensa e séria crise fiscal acompanhou de perto os governos estaduais, os quais tiveram suas finanças públicas deterioradas. Um elevado nível de gastos, notadamente descolados de sua base fiscal, e os altos estoques de dívida pública eram suas principais características. Em 1994, o programa de estabilização macroeconômica em curso começou a adotar expedientes de controle do gasto que estreitaram a autonomia dos entes estaduais. A LRF, sancionada em 2000, teve um papel fundamental na ruptura do padrão de interação entre os governos estaduais e a União, visto que provocou uma completa mudança no aparato institucional, aplicando aos Estados restrições permanentes de gastos.

Com o objetivo de verificar se os Estados seguiram um padrão de ajustamento de seus indicadores, conforme pretendido pela LRF, este trabalho examinou diversos indicadores fiscais nos Estados brasileiros no período de 2002 a 2013, sob os enfoques da receita, da despesa e do endividamento público.

Os resultados da análise permitiram verificar que, ao longo dos últimos 12 anos, período que compreende o recorte temporal adotado na pesquisa, os Estados tiveram comportamentos diferenciados, embora no seu conjunto, todos tenham apresentado trajetórias de regularização dos indicadores da LRF. No entanto, estes resultados merecem ser qualificados.

No âmbito das receitas, a redução no peso da participação das transferências constitucionais federais, no âmbito das receitas totais, é, em parte, reflexo das desonerações sobre os impostos federais que compõem a base de partilha e do congelamento de outros repasses, que não têm sua base de cálculo definidas pela Constituição ou por norma legal, como tem sido o caso das transferências para compensação do ICMS na exportação. Esse resultado coloca em evidência a complexidade da articulação federativa, especialmente num processo de descentralização crescente em direção aos Municípios. A esse respeito, registre-se a recente norma aprovada pelo Congresso Nacional (Emenda Constitucional nº 84, de 2014) que amplia os recursos destinados aos Municípios pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os quais compõem a mesma base de partilha do FPE, apontando claramente para uma atuação mais ampliada dos níveis locais, consolidando, assim, o processo iniciado desde a promulgação da CF/88.

A análise dos dados informou, ainda, que a alternativa para a potencialização da atuação dos Estados tem sido a via tributária, correspondendo, em certa medida, o direcionamento dado pela LRF. E os dados informaram que todos os Estados foram nessa direção. Embora ainda com enormes disparidades (como vimos o ICMS representou, em 2013, 66% de toda a receita corrente do Estado de São Paulo, enquanto que para o Acre e Roraima essa receita representou 17%), a receita tributária cresceu num ritmo superior ao observado pelo PIB, apoiando-se numa expansão da carga tributária estadual. O esforço fiscal pelo lado da receita beneficiou o aumento das despesas de pessoal, que apresentaram, no conjunto dos Estados, uma trajetória de regularização, ainda que não linear, no período analisado, em que pese, ainda, a presença de índices muito próximos ao limite estabelecido pela LRF. Os gastos classificados na rubrica Outras Despesas Correntes também se beneficiaram dessa expansão da arrecadação tributária, conquanto apresentem uma tendência de engessamento, dado que refletem boa parte dos gastos atribuídos constitucionalmente aos Estados.

Ainda que o fortalecimento da capacidade tributária corresponda, nesse modelo atual de federalismo brasileiro, no principal mecanismo de ampliação do poder fiscal dos entes estaduais, dado que reflete também a autonomia decisória sobre o gasto e da definição de sua própria agenda, as relações de competição horizontal têm contribuído para ampliar o volume de benefícios fiscais concedidos, especialmente sob a forma de “guerras fiscais”. A análise dos dados permitiu verificar ainda que o ICMS tem perdido peso tanto em relação às receitas correntes, quanto em relação às receitas tributárias, restando poucas alternativas de ampliação de receitas.

Por outro lado, observou-se um incremento no volume de operações de crédito contratadas pelos entes estaduais, que informam um relativo afrouxamento dos limites estabelecidos pela LRF, embora contribuam diretamente para a ampliação do poder dos Estados no direcionamento dos gastos com investimentos e revelem, ainda, a direção atual das negociações federativas entre Estados e União.

A questão do endividamento estadual, ponto central do programa de ajuste e das limitações impostas pela LRF, tornou-se uma questão bem focalizada no âmbito dos governos estaduais. No período analisado, todos os Estados, com exceção do Rio Grande do Sul, obtiveram resultados satisfatórios, embora se observe um peso crescente das dívidas na região Sudeste. A restrição na atuação estadual provocada pela necessidade de pagamento dos encargos da dívida, que se refletiu em baixos níveis de investimentos, alcançou a aprovação da mudança nas regras dos contratos junto à União, o que implica numa provável redução do estoque dessas dívidas, com conseqüente redução também da relação DCL/RCL. Com a RCL pouco comprometida, os Estados com maiores estoques de dívida poderão contratar novas operações de crédito e, portanto, ampliar seus níveis de despesa.

A presente pesquisa permite concluir que os novos contornos federativos assumidos nos anos recentes em prol da atuação mais ampliada dos Estados se direcionam para as novas possibilidades de contratação de operações de crédito, as quais têm-se valido do afrouxamento de alguns limites da LRF, e para uma relativa mudança na composição da dívida estadual, considerando as novas regras aprovadas no que se refere aos contratos de refinanciamento junto à União. A provável mudança no perfil de atuação estadual, de despesas apoiadas exclusivamente nas receitas correntes, passando as receitas de capital a compor uma parcela importante do financiamento, volta-se, novamente, para o endividamento. Esse quadro reforça as características do modelo federativo, que considerando sua natureza conflitiva,

especialmente na relação entre Estados e União, sempre apontará para a renegociação do pacto federativo, institucionalizando essas negociações e realçando seu caráter permanentemente pactual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. **Reforma do Estado e Federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros.** 1999. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229649/Abrucio.pdf>. Acesso em 21 jun. 2014.

_____. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma de Estado e o contexto federativo brasileiro.** São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999. 187p.

AFFONSO, Rui de B. A. A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n. 15, p.321-337, 1994.

_____. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P. L.B. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo: Fundap. 1995.

_____. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada.** Economia e sociedade, Campinas, n.14, p. 127-152, jun. 2000.

_____. **O federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na segunda metade do século XX: um balanço crítico.** 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização Fiscal: revendo ideias.** Ensaio FEE, Porto Alegre, n. 15, p.353-390, 1994.

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. **O federalismo fiscal na organização do estado brasileiro pela Constituição de 1988.** 2008. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.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-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva (Impresso), São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.

_____. Quem taxa e quem gasta. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, p. 69-85, 2005.

- _____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2012.
- ARVATE, P. R., BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BARBOSA, F.; GIAMBIAGI, F. **O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v.49, n.3, 1995.
- CASTRO, Lavinia Barros de. Privatização, Abertura e Desindexação: a Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. HERMANN, J. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª ed., 2011.
- FERREIRA JÚNIOR, S. **As finanças públicas nos estados brasileiros: uma avaliação da execução orçamentária no período de 1995 a 2004**. 211 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, MG, 2006.
- FERRÃO, Paulo Roberto. **As execuções orçamentárias dos municípios mineiros no contexto das reformas institucionais: uma análise quantitativa para o período de 1989 a 2011**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. 2013. 173f.
- GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. HERMANN, J. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª ed., 2011.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- GUIMARÃES, Valéria de Cássia Silva. **Reformas orientadas para o mercado no Brasil: uma análise sob o enfoque do institucionalismo histórico**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. 2014.
- HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre Econômico (1964-1973)”. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. HERMANN, J. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª ed., 2011.
- JAYME JR., Frederico Gonzaga. **Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual**. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, v.5, n.2, 1995.
- LEITE, C.K.S. **Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Texto para Discussão. IPEA, 2011.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, 336p

_____. **Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais Instituições Garantem Equilíbrios Permanentes?** In: STN. Finanças Públicas. 1 ed. Brasília: UNB, 2003a.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Um novo caminho do federalismo no Brasil?**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, (9): 95-114, dez. 1997.

_____. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, (15): 117-158, 2000.

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP. IE - Unicamp, 2002.

_____. Novos tempos: política fiscal e condicionalidades pós 80. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 8(1): 125-154, jan./jun. 2004.

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

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: Biderman, Ciro; Arvate, Paulo (orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004, p. 421-461.

_____. Transformações e Impasses da Estrutura Fiscal e Tributária de 1988 a 2013. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 136). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 24 set. 2014.

MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro. IPEA. Texto para discussão nº 866. Mar 2002.

MORA, Mônica. GIAMBIAGI, Fabio. **Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal**. Rio de Janeiro. IPEA. Texto para discussão nº 1142. Dez 2005.

MORA, Mônica; SILVA, Araújo de C. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro**. In: BRASIL. Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional (coletânea de monografias). Brasília: ESAF, 2001. p. 527-592.

MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P.B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Edit. Universidade de São Paulo, 1980.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte, Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n. 43, 2007.

_____. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. Brasília. IPEA. Texto para discussão nº 1469. Jan. 2010.

_____. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. Campinas, Hucitec, 2012.

_____. **Política Econômica, Estagnação e Crise Mundial**: Brasil, 1980-2010. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012a.

OLIVEIRA, Fabrício; GONTIJO, Cláudio. **Dívida Pública do Estado de Minas Gerais**: a renegociação necessária. Belo Horizonte, 2012.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. **Dívida dos Estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro. IPEA. Texto para discussão nº 1366. Dez 2008.

PRADO, Sérgio. A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas. Texto CEPAL. 2007. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/lcbrsr179sergioprado.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2014.

REZENDE, Fernando. **Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina**: Argentina, Brasil e Colômbia. *Doc. aportes adm. pública gest. estatal*, Santa Fe, n. 9, dic. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272007000200006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 21 jan. 2015.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, p. 9-27, 2005.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **Dados**, Rio de Janeiro, v.46, n.4, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 ago. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400006>.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo Fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v.41, n.3, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 01 ago. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000300003>.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, p. 105-121, 2005.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v.42 n.2, 1999. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001>. Acesso em: 01 ago. 2014

VARGAS, Neide César. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-real**. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

_____. **A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal**. Revista Ensaíos FEE, Porto Alegre, v.32, n.1, p. 51-76, 2011.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças municipais**: divisor d'água ou a consolidação de um processo? Revista Temas de Administração Pública, Araraquara-SP, Edição Especial, v. 4 , n. 7, 2012.

ANEXOS

ANEXO 1

Estrutura tributária na Constituição de 1967: competências e partilha de tributos			
Competências	Partilha/distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	-	-
Exportação	100,0	-	-
Propriedade territorial rural	100,0	-	-
Renda e proventos	80,0	10,0	10,0
Produtos industrializados	80,0	10,0	10,0
Operações financeiras	100,0	-	-
Transporte, salvo o de natureza estritamente municipal	100,0	-	-
Serviços de comunicações	100,0	-	-
Combustíveis e lubrificantes	40,0	60,0	
Energia elétrica	40,0	60,0	
Mínerais	10,0	70,0	20,0
Taxas	100,0	-	-
Contribuição de melhorias	100,0	-	-
Estados			
Transmissão de bens imóveis	-	50,0	50,0
Propriedade de veículos automotores	-	50,0	50,0
Circulação de mercadorias	-	80,0	20,0
Taxas	-	100,0	0,0
Contribuição de melhorias	-	100,0	0,0
Municípios			
Propriedade territorial rural	-	-	100,0
Serviços de qualquer natureza	-	-	100,0
Taxas	-	-	100,0
Contribuição de melhorias	-	-	100,0

Fonte: OLIVEIRA (2010, p. 33). Fontes primárias: Emenda Constitucional nº 18/1965, Lei nº 5.172/1966 e Constituição Federal de 1967.

ANEXO 2

Constituição de 1988: distribuição de competências e partilha de receitas

Competências	Partilha/distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0		
Exportação	100,0		
Renda (IR)	53,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC)	22,5 (FPM) 2,5 (F. Ex)
IPi	43,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC) 7,5 (F. Ex.)	
Operações financeiras (IOF)	100,0		
Territorial rural (ITR)	50,0		50,0
Grandes Fortunas (IGF)	100,0		
Estados			
ICMS		75,0	25,0
<i>Causa mortis</i> e doação (ITCD)		100,0	
Veículos automotores (IPVA)		50,0	50,0
Municípios			
Predial e territorial urbano (IPTU)			100,0
Transmissão <i>inter vivos</i>			100,0
Vendas a varejo de combustíveis (IVVC)			100,0
Serviços de qualquer natureza (ISS)			100,0

Fonte: OLIVEIRA (2010, p. 40). Fonte primária: Constituição de 1988.