

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROF.º PAULO NEVES DE CARVALHO

Pedro Henrique Pimenta Silveira Crespo

**O REGIME FISCAL-FEDERATIVO BRASILEIRO E A CRISE DAS
FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE
DO CASO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2017

Pedro Henrique Pimenta Silveira Crespo

**O REGIME FISCAL-FEDERATIVO BRASILEIRO E A CRISE DAS
FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE
DO CASO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. João Victor Silveira Rezende.

Belo Horizonte

2017

C921r

Crespo, Pedro Henrique Pimenta Silveira.

O regime fiscal-federativo brasileiro e a crise das finanças públicas estaduais : [manuscrito] : uma análise do caso de Minas Gerais / Pedro Henrique Pimenta Silveira Crespo. -- 2017.

[12], 136 p. : il.

Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: João Victor Silveira Rezende

Bibliografia: p. 142-151

1. Finanças públicas – Minas Gerais. 2. Crise financeira – Minas Gerais 3. Federalismo fiscal – Minas Gerais. I. Rezende, João Victor Silveira. II. Título.

336.2(815.1)

Pedro Henrique Pimenta Silveira Crespo

O Regime Fiscal-Federativo Brasileiro e a Crise das Finanças Públicas Estaduais: uma Análise sobre o caso de Minas Gerais.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovação na Banca Examinadora

Prof. Me. João Victor Silveira Rezende – EG/FJP (Orientador)

Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley – EG/FJP (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Carla Cristina Aguilar de Souza – EG/FJP (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 21 de junho de 2017

Dedico este trabalho à minha família, em especial à minha mãe, Renata, por sempre acreditar e investir em mim, mesmo nos tempos mais difíceis.

AGRADECIMENTOS

Muitos foram aqueles que, de inúmeras maneiras, contribuíram para a conclusão desta etapa acadêmica.

Imprescindem os agradecimentos ao meu orientador, Prof. João Victor Rezende, cujo apoio concedido nesta etapa foi essencial para a conclusão deste trabalho acadêmico.

Agradeço à minha família pelo suporte e pela compreensão nas horas mais difíceis. Sem vocês eu não teria conseguido chegar onde estou hoje. Um especial agradecimento à minha mãe, ao meu pai, e aos meus avós por tornarem tudo isso possível.

Agradeço à minha namorada, Marianna Victoria, pela paciência e pelo carinho, bem como pelos conselhos que me foram muito proveitosos durante esta caminhada.

Agradeço aos amigos do XXXII CSAP e aos valiosos professores da FJP pelos quatro anos de aprendizagem e companheirismo.

Agradeço aos colegas do CEI/FJP e da SEPLAG pelas importantes contribuições intelectuais e metodológicas.

Por fim, agradeço às demais pessoas que, direta ou indiretamente, me ajudaram a construir este caminho até aqui.

Muito obrigado.

*“O Estado deve fazer o que é útil.
O indivíduo deve fazer o que é belo.”*
Oscar Wilde (1854-1900)

*“No final de contas, o valor de um Estado é o
valor dos indivíduos que o compõem.”*
John Stuart Mill (1806-1873)

*“A explicação de todas as coisas apenas por causas econômicas não é
suficiente, seja qual for o sentido, em nenhuma esfera de fenômenos
culturais, nem na própria esfera econômica.”*
Max Weber (1864-1920)

RESUMO

As finanças públicas estaduais encontram-se, atualmente, em crescente processo de deterioração, sendo as motivações para tal bancarrota arraigadas no próprio processo de formação do Estado Nacional Brasileiro. O objetivo maior deste trabalho consiste em identificar e analisar as motivações estruturais que acabaram por desaguar no estuário da atual crise fiscal e financeira do Estado de Minas Gerais. Para isso, primeiramente é feita uma revisão teórica da temática do Federalismo, tanto como forma de organização do poder, quanto como meio de descentralização fiscal. Em um segundo momento, adentram-se às peculiaridades do regime fiscal-federativo brasileiro, bem como sua relação para com a crise das finanças públicas estaduais. Por fim, procura-se subsidiar a análise teórica-analítica-argumentativa, por meio do estudo de caso do Estado de Minas Gerais nos Governos Aécio Neves (2003-2010), Antônio Anastasia (2010-2014) e Fernando Pimentel (2015 até o presente momento). Assim, conforme será visto, a atual situação fiscal e financeira estadual representa grande obstáculo à gestão pública mineira, especialmente no último triênio, apontando para uma situação de decadência das finanças públicas mineiras.

Palavras-chave: Regime Fiscal-Federativo; Crise das Finanças Públicas Estaduais; Estado De Minas Gerais.

ABSTRACT

State public finances are currently in a growing process of deterioration, and the motivations for such bankruptcy are rooted in the process of formation of the Brazilian National State. The main objective of this work is to identify and analyze the structural motivations that eventually flowed into the estuary of the current fiscal and financial crisis of the State of Minas Gerais. For this, it is first made a theoretical revision of the theme of Federalism, both as a form of power organization and as a means of fiscal decentralization. In a second moment, the peculiarities' of the Brazilian fiscal-federative regime, as well as its relationship with the crisis of the state public finances, are explored. Finally, we seek to subsidize the theoretical-analytical-argumentative analysis, through the case study of the State of Minas Gerais in the Governments Aécio Neves (2003-2010), Antônio Anastasia (2010-2014) and Fernando Pimentel (2015 to Present moment). Thus, as will be seen, the current state fiscal and financial situation represents a major obstacle to Minas Gerais public management, especially in the last three years, pointing to a situation of decay in Minas Gerais public finances.

Keywords: Fiscal-Federative Regime; State Public Finance Crisis; State of Minas Gerais.

LISTA DE SIGLAS

Bacen – Banco Central do Brasil

CF – Constituição Federal

DCL – Dívida Consolidada Líquida

DFL – Dívida Fiscal Líquida

EC – Emenda Constitucional

FJP – Fundação João Pinheiro

ICM – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor – Amplo

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais

NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público

PAF – Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados

PIB – Produto Interno Bruto

PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária

RCL – Receita Corrente Líquida

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TEP – Teoria da Escolha Pública

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Var. % do Produto Interno Bruto – Brasil – 1962-1990	77
Gráfico 2 – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA) – Var. % Mensal – 1975/2000	93
Gráfico 3 – Coeficiente de Participação Individual das Unidades Federativas no Fundo de Participação dos Estados (FPE) – Média Histórica (1995-2017)	107
Gráfico 4 – Proporção da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida – Unidades da Federação – 2016.....	111
Gráfico 5 – Proporção da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida – Unidades da Federação – 2016.....	112
Gráfico 6 – Exportações por Participação no Mercado – Minas Gerais – 2000-2016 .	117
Gráfico 7 – Variação Percentual do Índice de Volume Encadeado Anual do Produto Interno Bruto – Brasil e Minas Gerais – 2003-2016	118
Gráfico 8 – Evolução da Composição da Receita Corrente para Minas Gerais – 2003-2016	119
Gráfico 9 – Evolução da Composição das Receitas de Capital para Minas Gerais – 2003-2016	122
Gráfico 10 – Evolução da Composição das Despesas Orçamentárias para Minas Gerais – 2003-2016.....	123

QUADROS

Quadro 1 – Estrutura Tributária na Constituição de 1891.....	60
Quadro 2 – Estrutura Tributária na Constituição de 1934.....	65
Quadro 3 – Estrutura Tributária na Constituição de 1937.....	67
Quadro 4 – Estrutura Tributária na Constituição de 1946.....	69
Quadro 5 – Estrutura Tributária na Constituição de 1964.....	75
Quadro 6 – Estrutura Tributária na Constituição de 1964 e de 1988	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) – Brasil – 1900/1930	61
Tabela 2 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) – Brasil – 1930/1945	67
Tabela 3 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) – Brasil – 1945/1965	71
Tabela 4 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) e da Receita Disponível – Brasil – 1960/1985	79
Tabela 5 – Multiplicação dos Municípios com a CF/88 – 1988/1997.....	81
Tabela 6 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) e da Receita Disponível – Brasil – 1988/2005	84
Tabela 7 – Lei nº 9.496 de 1997 – Condições de Prazo, Limite de Pagamento, Correção e Taxas de Juros Reais	100
Tabela 8 – Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) e da Receita Disponível – Brasil – 2010-2016.....	106
Tabela 9 – Evolução dos Impostos, Taxas e Contribuições – Minas Gerais – 2003-2016	120
Tabela 10 – Evolução da Composição das Despesas Correntes – Minas Gerais – 2003-2016.....	124
Tabela 11 – Evolução da Composição das Despesas de Capital – Minas Gerais – 2003-2016.....	125
Tabela 12 – Receitas, Despesas e Resultado Orçamentário – Minas Gerais – 2003-2016	126
Tabela 13 – Resultado Orçamentário deduzidas as Operações de Crédito – Minas Gerais – 2003-2016.....	127
Tabela 14 – Variação Nominal e Real da Receita Corrente Líquida – Minas Gerais – 2003-2016.....	128
Tabela 15 – Variação Nominal e Real da Dívida Fiscal Líquida – Minas Gerais – 2003-2016	129
Tabela 16 – Composição dos Serviços da Dívida – Minas Gerais – 2003-2016.....	130

Tabela 17 – Serviços da Dívida em termos da Dívida Fiscal Líquida e da Receita Corrente Líquida – Minas Gerais – 2003-2016	131
Tabela 18 – Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) – Minas Gerais – 2003-2016.....	132
Tabela 19 – Resultado Primário/Receita Corrente Líquida – Minas Gerais – 2003-2016	133

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. TEORIAS DA FEDERAÇÃO E DO FEDERALISMO.....	20
2.1. Federalismo como Sistema de Organização Político-Institucional	22
2.1.1. Origem do Federalismo Moderno	24
2.1.2. Aspectos Fundamentais da Organização Federal.....	29
2.2. Federalismo como Desenho Fiscal Intergovernamental	34
2.2.1. Teorias do Federalismo Fiscal de Primeira Geração	36
2.2.2. Teorias do Federalismo Fiscal de Segunda Geração	43
3. O REGIME FISCAL-FEDERATIVO BRASILEIRO E A CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS	54
3.1. Antecedentes Históricos	58
3.1.1. Primeira República (1889-1930).....	59
3.1.2. Era Vargas (1930-1945).....	62
3.1.3. República Populista (1946-1963).....	68
3.1.4. Governo Militar (1964-1985).....	72
3.2. A Redemocratização do País e a Nova República	80
3.2.1. Constituição Federal de 1988.....	81
3.2.2. Plano Real	88
3.2.3. Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados e a Lei de Responsabilidade Fiscal	95
3.3. Revisão do Regime Fiscal-Federativo: Panorama Atual	106

4. O CASO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	114
4.1. Crise das Finanças Públicas no âmbito do Estado de Minas Gerais	116
4.2. Possíveis trajetórias de melhora do cenário mineiro.....	135
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	142

1. INTRODUÇÃO

As finanças públicas estaduais encontram-se, atualmente, em crescente processo de deterioração. Até o momento de conclusão deste trabalho, já foram três os Estados que decretaram situação de calamidade financeira: Rio de Janeiro (17/06/2016), Rio Grande do Sul (21/11/2016) e Minas Gerais (05/12/2016).¹

As motivações para tal bancarrota encontram-se arraigadas no próprio processo de formação do Estado Nacional Brasileiro. O objetivo maior deste trabalho consiste justamente em identificar e analisar tais motivações estruturais que acabaram por desaguar no estuário da atual crise fiscal e financeira do Estado de Minas Gerais. Para isso, busca-se caracterizar o processo de consolidação federativa do País, bem como os marcos mais relevantes do período recente, explicitando as nuances da atuação dos governos estaduais e das relações intergovernamentais ao longo da historiografia brasileira.

Entende-se que, portanto, para efetivamente se cumprir com o princípio norteador deste trabalho, imprescindível um substancial arcabouço teórico para lhe fundamentar. Nesta direção, conforme será explorado ao longo deste trabalho acadêmico, o Federalismo é o sistema de organização político-administrativo adotado pelo Brasil desde o fim do século XIX. Em um contexto federativo, o governo se estabelece verticalmente dividido entre o governo central e os governos regionais, cada qual com autoridade exclusiva em sua respectiva área de atuação (ARRETCHE, 2001). Essa divisão do poder territorial faculta a organização do Estado nacional em países caracterizados por grandes heterogeneidades, de modo que os governos regionais são dotados de significativa autonomia administrativa, política, tributária e financeira (OLIVEIRA, 2007).

¹ É importante elucidar a potencial problemática semântica do termo, visto que, apesar de o estado de “calamidade pública” ser previsto no arcabouço legal brasileiro, definido como “uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido” (BRASIL, 2010), o referido “estado de calamidade pública financeira” não é explicitado legalmente.

Todavia, uma das maiores problemáticas relacionadas aos estudos das federações se traduz justamente em seu caráter multidisciplinar. O federalismo é essencialmente constitucional, político, social, econômico, cultural, legal, filosófico e ideológico, de forma que entendê-lo em suas várias facetas se torna uma tarefa praticamente inexequível (BURGESS, 2006). Neste trabalho privilegiam-se, portanto, os estudos no campo político-institucional, responsável pela manutenção das relações de poder dentro do Estado, e no campo econômico, responsável pelo desenho das relações fiscais intergovernamentais.

A ênfase na temática político-institucional se justifica pois, tal como será mais bem discutido à frente, existe um estreito vínculo entre a dimensão política de um país e o seu desenho fiscal (WATTS, 1996; ARRETCHE, 2005; BURGESS, 2006). Assim, se a distribuição vertical de autoridade representa, sem dúvida, questão central nos pactos federativos, a autoridade sobre recursos econômicos está entre as mais importantes dessas decisões (ARRETCHE, 2005). Mais que isso, a atribuição de competências de despesa e de funções fiscais para os vários níveis de governo representa, por excelência, a problemática mais importante em uma federação (SHAH, 1991).

Neste sentido, as disfunções ocorridas no processo de formação do Estado brasileiro se revelam fundamentais para compreender o panorama recente de deterioração das finanças públicas estaduais. Tal panorama recente tem início com a crise da dívida externa, quando se desnudou a falência do padrão de financiamento dos governos estaduais criado com o regime militar, tornando ainda mais precárias as condições de coordenação federativa e, por conseguinte, acirrando as relações conflituosas entre as esferas de governos e os sucessivos fracassos na tentativa de conter o déficit público (LOPREATO, 2002; 2004).

Assim, já a partir dos anos oitenta, em linhas gerais, combina-se um amplo período de forte indisciplina fiscal e orçamentária, o que direcionou os estados a uma situação conjuntural de extrema fragilidade no início dos anos noventa (PRADO, 2007). O sucesso do Plano Real contribuiu ainda mais para a decadência do modelo, de tal maneira que os governos estaduais acabaram por se defrontar com fortes desequilíbrios fiscais, enquanto

os maiores devedores de títulos da dívida mobiliária de sua emissão,² destacadamente São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, também vinham enfrentando extremas dificuldades na rolagem desta (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Por conseguinte, a situação fiscal e financeira dos estados foi se tornando impraticável, ameaçando inclusive a estabilização econômica do País, de tal forma que se fez necessária uma forte intervenção federal ainda em 1995, por meio do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados (MORA; GIAMBIAGI, 2007). Este Programa inaugurou uma nova lógica fundamentada no ajuste fiscal estrutural, definindo como principal trajetória para resolução da crise estadual a renegociação de dívida, condicionada à imposição de um ajuste fiscal aos Estados e à reforma patrimonial (VARGAS, 2006).

Portanto, objetiva-se assimilar ao leitor, como ponto fundamental ao entendimento deste trabalho, que a atual crise fiscal pela qual perpassa o País é, direta e indiretamente, uma das múltiplas consequências das distorções e peculiaridades em seu processo de consolidação histórica. A relevância do tema é entendida, já de antemão, quando se verificam as extensas pesquisas que tem como ponto focal o estudo de tais idiosincrasias presentes na formação do regime federativo brasileiro, tanto no âmbito acadêmico nacional (REZENDE, 1995; OLIVEIRA, 1995; 2007; VARSANO, 1996; SERRA e AFONSO, 1999; ABRUCIO, 2000; 2005; LOPREATO, 2000; 2002; 2004; 2008; PRADO, 2003; 2007; ARRETCHE, 2004; 2005; VARGAS, 2006; dentre os principais), quanto no âmbito internacional (SHAH, 1991; TER-MINASSIAN, 2010; 2012).

Assim sendo, na primeira parte deste trabalho acadêmico, será feita uma revisão teórica da temática do Federalismo, tanto como forma de organização do poder, buscando explicitar os aspectos fundamentais de um sistema político-institucional federal, quanto como meio de descentralização fiscal, explorando a evolução das teorias do federalismo fiscal consoante às teorias econômicas vigentes em cada momento histórico. A análise do campo político-institucional busca subsidiar as bases teóricas e metodológicas para a

² A Dívida Mobiliária Estadual é composta pelos títulos da dívida emitidos por cada governo estadual.

compreensão efetiva das nuances da descentralização fiscal em um contexto constitucionalmente federativo.

Em um segundo momento, adentram-se às nuances do regime fiscal-federativo brasileiro, bem como sua relação para com a crise das finanças públicas estaduais. Para isso, far-se-á uma contextualização histórica da estrutura federativa brasileira, especificamente no período concebido entre a Primeira República e o fim do Regime Militar, imprimindo-se especial ênfase na historiografia da distribuição de competências tributárias entre os diversos níveis governamentais. Dado isto, parte-se para a compreensão da recente trajetória dos governos estaduais no período pós-redemocratização, com os concomitantes problemas relacionados à crise da inflação no cenário econômico brasileiro e com as idiosincrasias do processo de ajuste fiscal imposto aos governos estaduais em meados da década de 1990.

Entende-se como interessante esta trajetória metodológica em virtude, principalmente, das repercussões oriundas da imbricação dos condicionantes históricos e do contexto econômico-político recente para o atual cenário de adversidades enfrentado pelos governos estaduais.

Por fim, na última parte deste trabalho, procura-se subsidiar a análise teórica-analítica-argumentativa, por meio do estudo do caso do Estado de Minas Gerais. Assim, busca-se explicitar a trajetória fiscal e financeira do Estado nos períodos Governo Aécio Neves (2003-2010), Governo Antônio Anastasia (2010-2014) e Governo Fernando Pimentel (2015 até o presente momento). Para isso, procura-se demonstrar a evolução de indicadores que evidenciem o recente comportamento das finanças públicas estaduais no Brasil, tais como, por exemplo, o Resultado Orçamentário, o Resultado Nominal, o Resultado Primário, a Dívida Consolidada Líquida, a Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida, bem como também precisar a importância das diversas receitas e despesas dentro do processo orçamentário mineiro.

Ressalta-se, contudo, que o objetivo deste trabalho acadêmico não é – e nem poderia ser – esgotar o tema em questão, tendo em vista sua vasta complexidade e abrangência. Contudo, espera-se que possa auxiliar na compreensão da temática de

maneira efetiva, explicitando a relevância da mesma para a atual complicada conjuntura política/econômica brasileira.

2. TEORIAS DA FEDERAÇÃO E DO FEDERALISMO

O Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade. É a forma através da qual a sociedade busca alcançar seus objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar e a justiça social (BRESSER-PEREIRA, 2004, pg. 3).

Uma federação é um tipo particular de Estado. É uma forma diferenciada de organização ou fato institucional cujo principal propósito é acomodar as unidades constituintes de uma nação no processo de tomada de decisão do governo central por meio de uma consolidação constitucional. Todavia a relação entre federalismo e federação é complexa. Federalismo complementa a federação e vice-versa (BURGUESS, 2006, p.2, tradução nossa).³

Em um primeiro momento, se faz estritamente necessário estabelecer alguns parâmetros para melhor compreensão deste trabalho acadêmico. Neste sentido, partindo da definição de Estado elencada pelo Bresser-Pereira (2004), cientista político e social brasileiro de notória referência acadêmica, é importante que seja feita a distinção entre Estado e Estado-nação, com fins a evitar eventuais desentendimentos no decorrer do texto. O Estado-nação (ou Estado nacional, ou nação, ou país) se traduz como o ente soberano no cenário internacional, fornecendo as bases para o atual Sistema Global; o Estado, por sua vez, conforme supracitado, representa a forma de organização interna de uma nação. Invariavelmente, no contexto interno de um Estado-nação, sempre haverá, no mínimo, uma sociedade, um Estado e o respectivo território (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Os termos “Federalismo” e “Federação” – os quais serão exaustivamente utilizados durante este trabalho – estão diretamente relacionados à organização interna do Estado nacional. Conforme a definição de Ronald Watts (1996), “Federalismo” é um termo normativo que se refere à defesa (*advocacy*) de um governo em vários níveis (*multi-tiered government*), combinando elementos de um governo compartilhado e de autogoverno regional. É baseado na premissa de combinar unidade com diversidade, acomodando, preservando e promovendo identidades distintas sob uma mesma égide

³ A federation is a particular kind of state. It is a distinctive organizational form or institutional fact the main purpose of which is to accommodate the constituent units of a union in the decision-making procedure of the central government by means of constitutional entrenchment. But the relationship between federalism and federation is complex. Federalism informs federation and vice versa.

política. A famosa fórmula *self-rule plus shared-rule*, exposta por Daniel J. Elazar (1991), sintetiza bem essa relação:

Assim, o Federalismo envolve uma combinação de *self-rule* e *shared-rule*, um arranjo em que dois ou mais povos ou políticos consideram necessário e desejável viver em conjunto sob algum tipo de panorama constitucional que preserve as respectivas integridades, enquanto assegura a paz e a estabilidade na divisão de poderes entre estas esferas, quando necessário (ELAZAR, 1991, p. 8, tradução nossa).⁴

Burgess (2006), em sua extensa análise sobre a temática federal em análise comparada, chama atenção para o fato de que o Federalismo é, naturalmente, constitucional, político, social, econômico, cultural, legal, filosófico e ideológico, impactando diversos aspectos da estrutura de um país, de tal forma que esta multidisciplinariedade se traduz, justamente, como um dos maiores problemas envolvidos no estudo da temática.

Watts (1996) entende que o termo “Federação”, por sua vez, descreve uma forma particular de organização política federal, na qual nem a esfera federal nem as unidades constituintes são constitucionalmente subordinadas à outra. Conforme será visto com mais detalhes no próximo tópico, isto significa que a autoridade deriva da Constituição, e não de outro nível de governo.

Com vistas à posterior análise do caso brasileiro, será dado foco neste momento ao estudo das características do Federalismo no campo político-institucional, responsável pela manutenção das relações de poder dentro do Estado, bem como no campo econômico, responsável pelo desenho das relações fiscais intergovernamentais.

Apesar do ponto focal deste trabalho se dar na área das relações econômicas entre os níveis da Federação Brasileira, a ênfase na temática político-institucional se justifica, uma vez que a literatura demonstra, conforme será desnudado durante este trabalho, que

⁴ When all is said and done, federalism involves the combination of *self-rule* and *shared rule*, an arrangement where two or more peoples or polities find it necessary and desirable to live together within some kind of constitutional framework that will allow all the parties to preserve their respective integrities while securing peace and stability through power-sharing in those spheres where it is necessary.

existe um estreito vínculo entre a dimensão política de um país e o seu desenho fiscal. Essa relação é muito bem exemplificada, por exemplo, conforme Marta Arretche (2005):

A distribuição de competências, a distribuição de recursos tributários e fiscais, assim como os mecanismos institucionais de representação da vontade política das elites locais, estaduais ou centrais, constituem dimensões distintas e independentes de distribuição de autoridade. Entretanto, muitos estudos supõem uma relação de estreita dependência entre elas (ARRETCHE, 2005, p. 70).

Dessa forma, o enfoque teórico-metodológico adotado para este capítulo será, em um primeiro momento, nas teorias da organização federativa do âmbito interno do Estado nacional, destacando suas origens e principais características político-institucionais. Posteriormente, estuda-se como se dá o desenho fiscal intergovernamental em uma Federação, perpassando, inicialmente, as principais bases econômicas da descentralização fiscal para, então, discorrer sobre as distintas dimensões da distribuição intergovernamental de autoridade tributária e fiscal.

2.1. Federalismo como Sistema de Organização Político-Institucional

Em seu texto, Márcia Miranda Soares (1998) ressalta a importância da dimensão político-constitucional do Federalismo. De fato, conforme a autora, o maior mérito do sistema federal reside justamente no campo das relações de poder, e não no campo da eficácia econômica ou administrativa, como entende a doutrina majoritária.

O Federalismo, conforme retratado na epígrafe deste capítulo, é o sistema de organização político institucional de um Estado nacional, especificamente de uma Federação. Entretanto, para definir o que é e, mais importante que isto, o que representa o Federalismo no mundo moderno, faz-se necessário, em um primeiro momento, diferenciá-lo das demais formas pelas quais um Estado nacional pode arranjar seu poder político internamente. O exame bibliográfico revela que a teoria acerca da organização territorial do poder do Estado elenca três sistemas principais, distintos entre si pelo *locus* desse poder, ou, em outros termos, pelo grau de centralização do poder político.

O Sistema Unitário, ou Unitarismo, é baseado na centralização do *locus* do poder político, de tal maneira que existe um controle da arena política nacional por parte do governo central (SOARES, 1998, BIONDINI, 2007). Nesta forma de organização, as decisões de âmbito político-econômicas são emanadas de um único poder centralizado, sendo tipicamente adotada por países nas quais predominam condições de homogenia regional/populacional e de ausência de forças centrífugas⁵ relevantes (OLIVEIRA, 2007).

O Sistema Confederado, em oposição, situa o *locus* do poder político nas unidades subnacionais (SOARES, 1998; BIONDINI, 2007). Assim, os Estados-membros são politicamente mais fortes que o governo central (MENDES, 2004) e estão diretamente vinculados à comunidade internacional (SIQUEIRA, 2003). No século presente, restringem-se à união de comunidades soberanas⁶, com objetivos específicos e marcante fragilidade do poder central, sendo atualmente mais bem exemplificado, porém não em absoluta concordância, pelos blocos econômicos em formação, tal como a União Europeia (SOARES, 1998).

Por sua vez, o Sistema Federado, ou Federalismo, é a forma intermediária de organização territorial do Estado nacional, considerando-se a escala do *locus* do poder político (BIONDINI, 2007). Caracteriza-se, principalmente, pela divisão igualitária de poder entre uma esfera central e as unidades subnacionais, ou, em outros termos, pela dupla autonomia territorial do poder político⁷ (SOARES, 1998; ARRETCHE, 2005; OLIVEIRA, 2007).

Essa divisão do poder territorial entre uma esfera central e outra descentralizada, faculta a organização do Estado nacional em países caracterizados por grandes

⁵ Forças centrífugas são aquelas de caráter descentralizante, que defendem a manutenção da autonomia política dos entes federativos. Em sentido oposto, forças centrípetas defendem o movimento de centralização ou unificação (SOARES, 1998; BIONDINI, 2007).

⁶ Neste trabalho será utilizado o conceito de soberania em consonância com os princípios do Direito Internacional Público: poder exclusivo e irrestrito do Estado de se organizar e de se dirigir conforme sua vontade (MEIRELLES, 2001).

⁷ Conforme Soares (1998, p. 138), “a divisão clássica do poder político territorial dentro de uma federação envolve duas esferas territoriais. Isto não impede que uma terceira esfera territorial de poder possa emergir com o mesmo status de unidade federativa. O Brasil é exemplar neste sentido, apresentado o município como uma terceira esfera territorial de poder autônoma, definida na Carta Constitucional de 1988”.

heterogeneidades (OLIVEIRA, 2007), de tal maneira que este modelo representa um desenho institucional que procura equacionar, de modo democrático, este dilema (ABRUCIO, 2000). De fato, o Federalismo, em sua essência, pressupõe um desejo das partes constituintes de se juntarem e dessa união obter vantagens, em termos políticos, econômicos, culturais e de segurança (AZEVEDO, 2005).

Assim, os governos regionais são dotados de certa autonomia administrativa, política, tributária e financeira, necessárias para manter o equilíbrio entre eles, além da liberdade de cada ente para constituir seus próprios governos (OLIVEIRA, 2007). Entretanto, tipicamente perdem atribuições para o governo central em aspectos que ultrapassam as capacidades individuais de cada unidade, tais como política externa, defesa do país, moeda, serviços de correios e telecomunicações, assim como as esferas do Direito Civil e do Direito Penal (HOFFE, 2005). Nesse sentido, o governo se estabelece verticalmente dividido entre o governo central e os governos regionais, cada qual com autoridade exclusiva em sua respectiva área de atuação (ARRETCHE, 2001). Nos termos de Robert A. Dahl (1986):

O federalismo é um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores (DAHL, 1986, p. 114, apud STEPAN, 1999, p. 197).

Em suma, o Federalismo representa o “meio de organização territorial mais apropriado para garantir, **via democracia, estabilidade e legitimidade políticas** aos governos dos Estados nacionais cujas sociedades são marcadas **por grande heterogeneidade de base territorial**” (SOARES, 1998, p. 138, grifo nosso).

2.1.1. Origem do Federalismo Moderno

Conforme Daniel J. Elazar (1991) e Guilherme W. Azevedo (2005), existem registros de territórios com características federativas datados desde 1200 A.C., referentes à organização de tribos israelitas e beduínas, bem como à do próprio Império Romano, no qual Roma poderia ser identificada como Poder Federal enquanto as outras cidades mais fracas seriam componentes deste sistema Federal. Por outro lado, o exame

bibliográfico aponta para a experiência federativa dos Estados Unidos da América (EUA) como sendo, institucionalmente, a primeira Federação moderna:

A grande inovação da Constituição [norte-americana] de 1787 foi a invenção do federalismo centralizado⁸, uma fórmula associativa que criou um governo central dotado de autonomia e independência em relação aos Estados-membros. São, portanto, instituições importantes aquelas que garantem a independência do governo central, em oposição à sua dependência dos estados-membros na fórmula prévia da Confederação (ARRETCHE, 2001, p. 24).

O processo de independência das Treze Colônias da América resultou, inicialmente, na formação de repúblicas independentes, organizadas em um sistema de Confederação. Entretanto, problemas em áreas como defesa externa e promoção de políticas econômicas e diplomáticas revelaram a fragilidade do modelo frente à comunidade internacional, fortalecendo as ideologias centrípetas de unificação; por outro lado, coexistiam também forças centrífugas responsáveis pela defesa da manutenção do *status quo* institucional das antigas colônias, primordialmente em aspectos como estrutura de poder e identidade regional, somente capazes de se sustentar em um contexto de autonomia (SOARES, 1998).

Neste sentido, ainda de acordo com Soares (1998), o confronto de forças divergentes exigiu uma solução alternativa aos modelos anteriores de organização, que conciliasse tanto os benefícios de uma união nacional quanto os da autonomia regional. Desta forma, o Federalismo, da forma como é conhecido hoje, originou-se como uma resposta aos problemas imputados à formação de um Estado nacional que unificasse as treze colônias inglesas.

Os documentos escritos por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, denominados posteriormente de “*Federalist Papers*”⁹, construíram o alicerce teórico

⁸ O federalismo que aqui se denomina centralizado, figura em oposição ao confederalismo, também entendido pela doutrina Rikeriana como um arquétipo de federalismo descentralizado (STEPAN, 1999).

⁹ “*Federalist Papers*” ou “*The Federalist*” é fruto da reunião de uma série de ensaios publicados na imprensa de Nova York em 1788, com o objetivo de contribuir para a ratificação da Constituição pelos Estados. Obra conjunta de três autores, Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829), os artigos eram assinados por Publius (LIMONGI, 1991).

necessário para a institucionalização do modelo Federalista nos EUA, de tal forma que é possível inferir desta experiência as motivações básicas que levam à opção de um Estado pela organização Federal. Utilizando o raciocínio elencado por Fernando Abrucio (2000) em sua tese, as motivações para a adoção do Federalismo nos EUA podem ser classificadas em *Hobbesianas*, *Madisonianas* e *Hamiltonianas*, as quais se referem, respectivamente, à dilemas relativos à ordem, à liberdade democrática e à nação.

A primeira – e principal – motivação, denominada Hobbesiana, está relacionada à redução das incertezas na questão da ordem nacional (ABRUCIO, 2000). De fato, a ordem – ou estabilidade social – é o principal objetivo político de um Estado, visto que sem isso não é possível almejar liberdade, bem-estar ou justiça social (BRESSER-PEREIRA, 2004). Assim, conforme o próprio nome remonta, infere na realização de um pacto Hobbesiano, onde se abdica uma parcela do poder em troca de uma situação de maior segurança (AZEVEDO, 2005), visto que o modelo confederado não seria capaz de garantir a unidade nacional frente às potências externas e às insurgências internas (ABRUCIO, 2000).

A motivação Madisoniana, por sua vez, se preocupa com o dilema institucional de como criar mais poder e, ao mesmo tempo, limitá-lo, visto as preocupações referentes à possibilidade de uma relação tirânica se dar entre o novo poder central e os estados (ABRUCIO, 2000). Em contraponto às ideias de democracia clássica, na qual o povo governa diretamente, este modelo ressalta a importância do Governo representativo e das instituições políticas para a coordenação federativa, iniciando a discussão tangente aos dilemas do equilíbrio, da competição e da cooperação intergovernamental (AZEVEDO, 2005).

A engenharia institucional advinda da resposta ao dilema Madisoniano se deu em duas formas distintas porém intrinsecamente relacionadas: os mecanismos de *checks and balances* – que visavam o controle mútuo entre os Poderes e entre os níveis de governo – e a Constituição – um contrato escrito no qual haveria a proteção dos direitos de cada estado (ABRUCIO, 2000). Conforme Alfred Stepan (1999) em seu estudo sobre a relação da democracia e do federalismo, todas as federações, pelo fato de serem federações, restringem institucionalmente o poder central, variando da alta restrição à ampliação do poder do demos (*high demos constraining to demos enabling*).

Os mecanismos de *checks and balances* (freios e contrapesos) institucionais aplicados na experiência norte-americana consistiam, primordialmente, em aspectos tais como a clássica divisão montesquiana dos Poderes¹⁰ em pelo menos dois níveis territoriais de poder; instituição de um sistema legislativo bicameral, composto pela Primeira Câmara (representava os interesses da maioria nacional) e a Segunda Câmara (representava as subunidades federais junto ao Governo Federal); e existência de uma Suprema Corte de Justiça, responsável pela regulação dos conflitos federativos e pela garantia da ordem federal (SOARES, 1998).

A Constituição, por sua vez, é condição *sine qua non* para a existência do Federalismo¹¹ (SIQUEIRA, 2003). É a representação escrita do pacto federativo e busca assegurar a participação equânime de todos os níveis de governo, induzindo-os à cooperação, com vistas a obter o maior grau possível de autogoverno (ABRUCIO, 2000). Assim sendo, conforme será revisitado com mais detalhes à frente, representa a instituição na qual são explicitadas as regras que conduzem o sistema federal em diversos campos – organização dos poderes, processo eleitoral, distribuição de responsabilidades administrativas e tributárias, relações intergovernamentais, dentre outros – para garantir a construção de um Estado nacional e o equilíbrio federativo (OLIVEIRA, 2007).

Conforme Abrucio (2000), a Constituição talvez seja a solução mais importante para lidar com o dilema Madisoniano, uma vez que os atores envolvidos “somente aceitaram criar uma Federação porque esta seria regida por um contrato escrito, no qual haveria a garantia da proteção dos direitos de cada estado – em suma, estabelecia-se um *demos-constraining*” (ABRUCIO, 2000, p. 27). Assim, ainda de acordo com o autor, James Madison propôs um sistema que fosse capaz de propiciar a liberdade, bem como de constituir mecanismos de controle do governo, sem que acarretasse em um

¹⁰ Vale lembrar, aqui, que a própria divisão dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário proposta por Montesquieu, representa, por si só, um mecanismo de *checks and balances*: cada Poder teria autonomia para exercer sua função, mas seria, simultaneamente, controlado pelos outros poderes (MONTESQUIEU, 2004).

¹¹ A própria origem etimológica da palavra “federalismo” – advinda do latim “*foedus*” – significa aliança, pacto, negociação baseada na fidelidade e na confiança (CAMARGO, 1999).

enfraquecimento da capacidade de governar, vinculando a questão federativa à democracia e à engenharia institucional do poder.

O bom Estado, nos termos de Bresser-Pereira (2004), se refere ao estado democrático cujo sistema constitucional assegura a prevalência da lei. Contudo, no modelo confederado adotado previamente pelos EUA, conforme o cientista político Fernando Limongi (1991), o Congresso não tinha as prerrogativas para exigir o cumprimento das leis que emanava, visto que sua aplicação ficava a cargo dos estados, ainda soberanos.¹²

Dessa forma, ultrapassadas as preocupações concernentes à ordem e à liberdade democrática, surge a problemática da eficácia do sistema federativo, relacionada à maior igualdade de condições possível – simetria – entre os jogadores federativos:

O sucesso do sistema federal, portanto, dependerá da manutenção de determinado grau de esperança quanto à simetria entre os jogadores, para que se evite o estabelecimento de um jogo de competição não-cooperativa, ou, em outras palavras, para que não ocorra a quebra do pacto (ABRUCIO, 2000, p. 28).

Assim, Hamilton buscou estabelecer um suporte nacional ao federalismo, auferindo garantir as condições mínimas para sua existência efetiva – leia-se capacidade de governar – e para o equacionamento do problema da simetria (ABRUCIO, 2000). Nesse mesmo sentido, completa Limongi (1991):

O raciocínio desenvolvido por Hamilton deixa entrever o seu desdobramento necessário. A única forma de criar um governo central, que realmente mereça o nome de governo, seria capacitá-lo a exigir o cumprimento das normas dele emanadas. Para que tal se verificasse, seria necessário que a União deixasse de se relacionar apenas com os Estados e estendesse o seu raio de ação diretamente aos cidadãos (LIMONGI, 1991, p. 199).

¹² Enquanto em uma Confederação o governo central somente se relaciona com os estados, dada a condição de soberania destes, em uma Federação o governo central também se relaciona com os indivíduos, dada a dupla autonomia territorial do poder político. Os cidadãos de uma federação possuem identidades políticas duais, mas complementares, constituindo, desta forma, o eleitorado tanto de suas respectivas subunidades territoriais como também da unidade política em âmbito nacional (STEPAN, 1999).

Em suma, sob a égide de tornar a nação mais próspera e poderosa, a motivação Hamiltoniana defende um Governo eficaz, fundamentado pela complementariedade dos aspectos tangentes ao desenvolvimento social e econômico como essenciais para a sustentabilidade do sistema federal, assim como pela importância dos partidos políticos nas arenas nacional e subnacionais para a relação entre os entes federados e a sociedade (AZEVEDO, 2005).

É importante ressaltar que, conforme Stepan (1999) afirma em sua crítica às ideias Rikerianas¹³, a literatura empírica aponta para a existência de duas vias principais pelas quais as federações são fundadas. Além do modelo *come together*, no qual unidades antes soberanas se juntam para criar outro nível de governo, tipicamente representado pelo caso norte-americano, as federações podem ser fundadas com base em um modelo *hold together*, em que Estados unitários precisam descentralizar poder para manter a união nacional, exemplificado pela federação indiana. Conforme será visto no próximo capítulo, apesar da inicial inclinação de agrupar a Federação brasileira nos modelos *hold together*, a origem desta, na verdade, remete às características de ambos os modelos.

2.1.2. Aspectos Fundamentais da Organização Federal

Baseando-se no arcabouço teórico exposto até aqui, é possível sintetizar uma estrutura institucional mínima para o funcionamento satisfatório de um sistema Federal.¹⁴

A primeira característica fundamental ao Federalismo é a soberania dual – entendida aqui como o compartilhamento de autoridade entre governos central e subnacionais. Está diretamente relacionada à necessidade de controle mútuo entre níveis de governo, representando um sistema de *checks and balances* intergovernamental (ABRUCIO, 2000; AZEVEDO, 2005). Apesar do papel do Governo Central de equacionar os conflitos federativos, é importante reiterar que a dupla autonomia territorial do poder político só existe quando os entes tem real capacidade de governo, ou seja, quando o poder provém de cada ente por vontade democrática (AZEVEDO, 2005).

¹³ Para Riker, todas as federações viáveis foram construídas a partir de um pacto entre unidades soberanas (STEPAN, 1999), sob pretexto de expansão ou defesa militar (ARRETCHE, 2001).

¹⁴ Cf. Abrucio (2000, p. 32-45) e Azevedo (2005, p. 20-26).

A segunda característica consiste no que a doutrina denomina *shared decision making* (compartilhamento de decisões) (PIERSON, 1995, apud ABRUCIO, 2000). Isto significa que, em função de boa parte da estrutura governamental ser descentralizada e autônoma nos países federados, as políticas públicas serão compartilhadas entre os níveis de governo, envolvendo aspectos como cooperação e competição entre os entes federados (ABRUCIO, 2000; AZEVEDO, 2005). Conforme Stepan (1999):

Áreas potencialmente passíveis de política pública, como meio ambiente, bem-estar social, a legislação, saúde e pesquisa, são objetos de constante reconstrução social e econômica. Os limites do que é por consenso uma área de interesse do governo de uma unidade territorial, ou de preocupação do governo federal, estão em permanente fluxo. A adjudicação de limites é, portanto, mais essencial e mais difícil em um sistema federativo do que em um sistema unitário (STEPAN, 1999, p. 219).

Abrucio (2000) chama atenção para que, além do compartilhamento de decisões, a descentralização do governo tende a acarretar, muitas vezes, em um reforço do poder local, tendo em vista sua proximidade para com a comunidade. Desta forma, além da clara repartição de competências, é necessário que os entes federativos possuam grande autonomia, não só política, mas também financeira e tributária¹⁵, capazes de garantir sua liberdade de ação (ARRETCHE, 2005; AZEVEDO, 2005).

Todavia, é importante ressaltar que esta autonomia dos governos locais não pode ser completa, mas sim conciliada com a interdependência entre os entes federados, tal como enuncia a fórmula *self-rule plus shared-rule* de Daniel Elazar (1991). Dessa forma, a terceira característica concerne exatamente à relação entre os entes, de tal forma que se deve auferir um equilíbrio entre autonomia e interdependência federativa:

O equilíbrio entre autonomia e interdependência é, com certeza, o aspecto mais importante de qualquer federação. Isto porque o federalismo é intrinsecamente conflitivo e, por isso, várias instituições e modelos de relações intergovernamentais são criados e desenvolvidos para, de um lado, evitar competições selvagens que levem a um jogo de soma-zero ou até de soma-negativa, e, de outro, incentivar a maior cooperação dentro de um ambiente pluralista. [...] O sucesso do equilíbrio federativo depende da combinação ótima entre os checks and

¹⁵ Conforme será discutido a frente, a autonomia dos governos para tomar decisões depende diretamente de sua autoridade sobre recursos tributários e/ou fiscais (ARRETCHE, 2005).

balances e a cooperação/parceria entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2000, pg. 37).

A quarta característica se configura como a instituição de uma Constituição – ou contrato federativo. Advinda como resposta ao dilema Madisoniano, a Constituição se relaciona com a garantia do pacto de convivência e do respeito aos direitos dos entes federativos (ABRUCIO, 2000; AZEVEDO, 2005). É a instituição que explicita as regras e materializa os acordos que conformam o sistema federal em diversos campos, rumo ao equilíbrio entre os entes federativos e à construção de um Estado nacional (OLIVEIRA, 2007).

Além disso, é papel da Constituição também garantir os direitos da minoria, na concepção democrática de Dahl¹⁶, de tal forma que todas as Constituições democráticas deveriam ser, em tese, *self-binding*, ou seja, deveria ser muito difícil alterá-las (STEPAN, 1999). Isto garante – ou pelo menos assegura em grande parte – a prevalência do “contrato” original (AZEVEDO, 2005).

A quinta característica também é relacionada com o respeito aos direitos dos entes federativos, de tal forma que consiste em um poder diferenciado dos governos subnacionais no processo de reformulação constitucional (ABRUCIO, 2000). Ou seja, as mudanças constitucionais que afetem o equilíbrio federativo devem passar pelas Assembleias Legislativas e, em escala nacional, pelo Senado, existindo ainda a possibilidade de recurso à Corte Suprema (AZEVEDO, 2005). De fato, conforme denota Arretche (2001, p. 25), a “garantia constitucional de que os Estados possam exercer seu poder de veto na legislação federal é uma instituição decisiva na caracterização de uma federação”, visto que “o poder do Congresso para emendar a Constituição, sem ratificação dos Estados, implicaria na prática a subordinação dos governos regionais às instituições centrais”.

¹⁶ É importante destacar que assegurar o direito da minoria é essencial, ou seja impedir a "tirania da maioria". Mas, é preciso ter em mente que esse impedimento tem um limite, na medida em que essa minoria também não pode ter um poder de obstrução que seja alto demais e capaz de inviabilizar o governo, e sendo contraditória com os valores de eficácia e de igualdade (STEPAN, 1999; AZEVEDO, 2005).

A sexta e a sétima características concernem exatamente à organização institucional do Parlamento ou Congresso Nacional, relacionando-se também com a já citada concepção de representação política dual existente no Federalismo:

Para manter-se, essa dualidade do poder político exigiu, portanto, que as unidades territoriais abrissem mão de parte de sua soberania para o tratamento de questões de interesse comum, de âmbito nacional, o que colocou a necessidade de criação de um fórum adequado para sua representação – e também de sua população – nessa esfera de poder. Este veio na forma do Congresso Nacional, funcionando com duas câmaras de representação: a dos Deputados, que representaria o povo, de acordo com critérios de proporcionalidade da população de cada estado/região [...], e a do Senado Federal, onde os estados/regiões teriam representados os seus interesses (OLIVEIRA, 2007, pg. 6).

Assim, nos países federativos em geral, adota-se o bicameralismo do poder Legislativo nacional, no qual a Primeira Câmara representa os interesses da maioria nacional, com sobre-representação dos estados menos populosos, enquanto que a Segunda Câmara representa as subunidades federais junto ao Governo Federal (SOARES, 1998; ABRUCIO, 2000).

Por fim, extrapolando o pensamento clássico, é possível considerar também a democracia como sendo uma característica essencial ao funcionamento efetivo do Federalismo. Tal como afirma Stepan (1999), somente um sistema democrático pode proporcionar as condições necessárias e os mecanismos institucionais passíveis de garantir as prerrogativas legislativas das unidades da federação, ou seja, de construir os sistemas constitucional, legislativo e judiciário relativamente autônomos capazes de atender à definição federativa de Dahl. Em sua tese, Abrucio (2000) desenvolve um raciocínio similar:

A fórmula democrática é a única que a rigor garante, confiavelmente, as prerrogativas dos entes governamentais em uma situação marcada por fortes heterogeneidades, para que todos se mostrem dispostos a pactuar ou continuar em união. Cabe lembrar que somente um bom equacionamento do dilema federalista pode evitar o maior perigo vinculado a ele: a secessão (ABRUCIO, 2000, p. 18).

Conforme Soares (1998), no regime de caráter autoritário a unidade nacional é tipicamente fundamentada por um núcleo central de poder capaz de promover, via coerção, a união de territorialidades heterogêneas., de tal forma que este se diferencia de

um regime democrático principalmente pela maneira como trabalha os conflitos de interesses presentes em uma sociedade:

A democracia é o regime que busca dar expressão à pluralidade de interesses presentes na sociedade através da participação política e apresenta todo um aparato constitucional e institucional que estabelece as regras legítimas para expressão dos interesses [...] O autoritarismo, ao contrário, esmaga os conflitos sociais através de um regime de força que impede a livre expressão dos interesses (SOARES, 1998, p. 149).

Além disso, Leme (1992) entende que a forma federativa de organização do Estado e seu atributo descentralizador facilitam o controle da sociedade sobre o Estado, desde que existam mecanismos efetivos de representação política, bem como estejam assegurados certos pressupostos do jogo democrático. Desta maneira, fica nítido como os meios autoritários representam, institucionalmente, “a supressão da barganha, do reconhecimento recíproco, dos *checks and balances* na ‘acomodação’ dos interesses centrífugos e centrípetos” (SOARES, 1998, p. 149) e, neste mesmo sentido, acabam por sabotar a autonomia das subunidades federativas.

Assim sendo, dada a necessidade de instituições fortes capazes de prover garantias legais aos constituintes em um contexto federativo de heterogeneidades e conflitos de forças divergentes, e, tendo em vista que a unidade autoritária é imposta de cima pra baixo, não envolve barganha entre as esferas de governo e, portanto, não pode resultar em nenhum tipo de pacto federativo, a literatura acerca do tema (SOARES, 1998; ABRUCIO, 2000; ARRETCHE, 2001; BIONDINI, 2007, OLIVEIRA, 2007) concorda que o modelo político do autoritarismo se mostra incompatível com o modelo federativo de organização do Estado.

2.2. Federalismo como Desenho Fiscal Intergovernamental

Nesta parte do trabalho, também é necessário ponderar alguns conceitos antes de se efetivamente adentrar as teorias do federalismo fiscal e, mais especificamente, como se dá o federalismo fiscal no âmbito de uma federação.

Conforme Oates (1999), o federalismo fiscal é a esfera das finanças públicas responsável pelo estudo, tanto positivo quanto normativo, das responsabilidades e dos instrumentos fiscais de cada nível governamental, bem como da relação entre estes. Para o autor, em termos econômicos, é possível considerar que quase todos os setores públicos apresentam uma estrutura relativamente federal, no que concerne a diferentes níveis de governos serem efetivamente responsáveis pelo provimento de serviços públicos e pela autoridade real sobre o processo decisório, independente de prerrogativas constitucionais.

Assim, em um primeiro momento, o termo “federalismo”, aqui, difere daquele utilizado pela ciência política e anteriormente definido neste capítulo, passando a ser entendido como um sinônimo de descentralização fiscal. Apesar do inicial distanciamento entre as teorias do federalismo fiscal e as contribuições da ciência política, em um segundo momento, conforme será visto nas próximas páginas, extrapola-se esse hiato, incorporando os processos políticos e o comportamento dos agentes políticos à teoria econômica.

Em função da natureza dinâmica do federalismo fiscal, torna-se necessária sua adaptação às diversas configurações ao longo do tempo e do espaço (SILVA, 2005), de tal maneira que se percebe uma evolução histórica no entendimento do tema diretamente relacionada às teorias hegemônicas da Economia do Setor Público vigentes em cada período (AFFONSO, 2003; VARGAS, 2011). Dessa forma, modelos “ideais” de federalismo têm se alternado no campo das finanças públicas em cada etapa de desenvolvimento do capitalismo, intercalando-se momentos de centralização com momentos de descentralização, em consonância com a visão dominante sobre o papel do Estado na economia e acerca do melhor arranjo das relações intergovernamentais capaz de garantir maior eficiência alocativa (OLIVEIRA, 2007).

Além disso, apesar de o federalismo fiscal não ser matéria exclusiva das federações, entende-se aqui que o processo nestas se dá de maneira mais complexa, em virtude, principalmente, da autonomia constitucionalmente compartilhada entre os entes federativos (VARGAS, 2011) e das especificidades regionais no padrão de organização e na dinâmica econômica destes (SILVA, 2005). Para mais, entende-se também que a divisão de tarefas entre os níveis governamentais, em especial no âmbito fiscal – quem deve arrecadar cada um dos tributos e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos –, é um dos principais desafios ao equilíbrio de uma federação (SHAH, 1991; ARRETICHE, 2005). Por fim, vale destacar aqui que a importância da temática fiscal no contexto federativo não é em vão, tendo em vista dois principais motivos:

A alocação de recursos financeiros para cada nível de governo em uma federação é importante por duas razões principais: primeiro, estes recursos facultam ou limitam governos no exercício de suas funções constitucionais em âmbito legislativo e executivo; segundo, a arrecadação de tributos e os gastos governamentais são, por si mesmos, instrumentos importantes para afetar e regular a economia (WATTS, 1996, p. 39, tradução nossa).¹⁷

Em suma, o federalismo fiscal que aqui será discorrido pode ser entendido como o “conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o **bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos**” (PRADO, 2006, p. 15, grifo nosso). Nesse sentido, com vistas à efetiva compreensão da distribuição intergovernamental de autoridade tributária e fiscal em uma federação, convém apresentar as teorias que embasam o federalismo fiscal, assim como sua evolução em paralelo com as teorias hegemônicas da economia.

¹⁷ The allocation of financial resources to each order of government within a federation is important for two main reasons: first, these resources enable or constrain governments in the exercise of their constitutionally assigned legislative and executive responsibilities; second, taxing powers and expenditure are themselves important instruments for affecting and regulating the economy.

2.2.1. Teorias do Federalismo Fiscal de Primeira Geração

Para Affonso (2003), na teoria econômica neoclássica liberal, o mercado traduz-se em um tipo ideal, constituído por agentes econômicos que, por meio da oferta e demanda de bens e serviços, conformam o sistema de preços – entendido como um índice de “escassez relativa” – e, nesse mesmo sentido, partindo do pressuposto de que os mercados são plenamente concorrenciais, chegar-se-ia em uma situação de equilíbrio Pareto-ótimo.¹⁸ Em consonância, conforme Oliveira (2007), o Estado, por constituir-se em uma força externa, comandado por uma “mão invisível”, deveria desempenhar apenas as funções necessárias para assegurar e potencializar essa eficiência, de tal maneira que aqui não se contemplavam mecanismos que contribuíssem para reduzir disparidades, dado que, implicitamente, considerava-se que existia certa homogeneidade econômica entre as unidades subnacionais, preservando, com isso, relações diferenciadas e desiguais de poder.

Todavia, em virtude dos traumas vivenciados pelo capitalismo na primeira metade do século XX, abandona-se essa visão de um mercado autorregulável, constatando que haveriam determinadas “falhas de mercado”¹⁹ que impediriam o funcionamento eficiente deste:

A grande depressão e a experiência do nazi-fascismo colocaram sob suspeita as pregações que exaltaram as virtudes do liberalismo econômico. Frações importantes das burguesias europeia e americana tiveram de rever seu patrocínio incondicional ao ideário do livre mercado e às políticas desastrosas de austeridade na gestão do orçamento e da moeda, diante da progressão da crise social e do desemprego. [...] Estas reações foram essencialmente políticas, no sentido de que envolveram a tentativa de submeter os processos supostamente impessoais e automáticos da economia ao controle consciente da sociedade. Mas é preciso deixar claro que a chamada era keynesiana estava fundada, sobretudo, na articulação de interesses entre trabalhadores e capitalistas e na construção de instituições e procedimentos políticos destinados a reduzir a angústia de quem se propõe a assumir os azares do mercado. Afinal em sua essência, o

¹⁸ O equilíbrio, no sentido definido por Vilfredo Pareto, é a situação na qual nenhum agente econômico consegue melhorar o seu bem-estar a não ser diminuindo o bem-estar de algum outro agente (AFFONSO, 2003).

¹⁹ Falha de mercado é a situação em que o custo marginal social não é igual ao benefício marginal (ex. bens públicos, externalidades, custos transacionais e de monopólios). Para uma explicação detalhada sobre a dinâmica das falhas de mercado, ver Pyndick e Rubinfeld (2006) ou outro manual de microeconomia.

Estado do Bem-Estar, através da aplicação política dos critérios diretamente sociais, buscou encontrar soluções para o problema da satisfação das necessidades, contrariando as condições impostas pela troca generalizada de mercadorias (BELUZZO, 1998, p. 23-25 apud AFFONSO, 2003, p. 11).

A teoria da Economia do Bem-Estar (*Welfare Economics*) surge, portanto, em contraponto à teoria neoclássica das finanças públicas, traduzindo a enorme reestruturação econômica e política ocorrida no pós-Guerra (AFFONSO, 2003). Assim, o Estado passa a ser considerado imprescindível para complementar o sistema de mercado, corrigir disparidades/desigualdades e garantir a estabilidade econômica, de tal modo que a principal preocupação foi a de pautar a melhor estrutura de distribuição de competências e de responsabilidades entre as distintas esferas governamentais (OLIVEIRA, 2007). Nesse sentido, a relevância na alocação de recursos e na distribuição de renda nas federações ganhou especial notoriedade com o advento das ideias keynesianistas e do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) no contexto econômico-social da Grande Depressão (AZEVEDO, 2005).

A visão tradicional do Federalismo Fiscal, denominada por parte da literatura como Teorias do Federalismo Fiscal de Primeira Geração (FGT) ²⁰, tem suas bases arraigadas justamente na teoria hegemônica da Economia do Bem-Estar, em consonância com a concepção do supracitado Estado de Bem-Estar Social e com a correção das falhas de mercado (OATES, 2005), instituindo a descentralização fiscal como um importante objeto de interesse da Economia do Setor Público (VARGAS, 2011). Neste modelo, preza-se pela colaboração como garantia de equilíbrio federativo, fundamentado no princípio básico de que as competências e as responsabilidades do governo central, regional e local são, na verdade, compartilhadas, abandonando o modelo de divisão anterior (GRACIA, 2004).

Nesse viés, a literatura mais recente ressalta a importância das contribuições advindas de Paul A. Samuelson, Charles M. Tiebout e Richard A. Musgrave na formação da visão das finanças públicas que subsidiou as bases teóricas para o FGT. Por conseguinte, se faz interessante explicitar, de maneira breve, as contribuições principais de cada um desses autores.

²⁰ First-Generation Theory of Fiscal Federalism (OATES, 2005).

Samuelson (1954; 1955; 1958), no âmbito da teoria econômica do bem-estar, introduziu a concepção de bens públicos (*collective consumption goods*) e sua relevância para os gastos públicos e para a tomada de decisão política. Em sua teoria, assume-se que cada indivíduo possui um ordenamento de interesses sobre os bens – tanto privados quanto públicos –, sendo que, diferentemente do bem privado (*private consumption goods*), o qual pode ser parcelado entre diferentes indivíduos, o bem público se caracteriza como sendo aquele em que o consumo por parte de um indivíduo não afeta o consumo por outro. Como implicação desta indivisibilidade do bem público, “é do interesse próprio de cada indivíduo fornecer uma falsa sinalização [de suas preferências], simulando um menor interesse em um bem público do que ele realmente tem”, de forma a “buscar maximizar seu benefício próprio de um jeito impossível sob a ótica de competitividade de preços dos bens privados” (SAMUELSON, 1954, p. 388-389, tradução nossa.)²¹

Diante disso, a tese de Samuelson é de que a descentralização não poderia acarretar em uma provisão Pareto-eficiente de bens públicos, tendo em vista a extrema dificuldade para induzir a revelação das preferências dos consumidores por bens públicos (AFFONSO, 2003; OATES, 2005).

Charles Tiebout, em 1956, por sua vez, buscou complementar – e de certa forma “desafiar” (OATES, 2005) – as ideias propostas por Samuelson. Conforme Tiebout (1956), a problemática central do modelo de Samuelson concerne exatamente aos mecanismos pelos quais os consumidores/eleitores (*consumers-voters*) registram suas preferências pelos bens públicos. Em uma concepção ideal, a solução para o modelo se apresentaria caso todos os indivíduos revelassem suas verdadeiras preferências, visto que, desta maneira, os bens públicos poderiam ser produzidos na quantidade adequada e as respectivas taxações seriam determinadas em razão do benefício adquirido. Assim, erige-se uma definição alternativa para o bem público de Samuelson, como sendo aquele bem que deve ser produzido mas que não há maneira praticável de cobrar os consumidores, dada a tendência de os indivíduos buscarem maximizar seus ganhos por meio da falsa

²¹ [...] it is in the selfish interest of each person to give false signals, to pretend to have less interest in a given collective consumption activity than he really has. [...] Any one person can hope to snatch some selfish benefit in a way not possible under the self-policing competitive pricing of private goods.

sinalização de interesses, usufruindo dos bens públicos sem arcar com os respectivos custos.

No viés de encontrar uma solução para esta problemática, Tiebout (1956) buscou ressaltar a importância dos governos locais para a provisão de bens e serviços públicos e para a consequente revelação das preferências individuais. O cenário teórico extremo do modelo consiste em um no qual os governos locais não geram externalidades e nem existem economias de escala, dessa forma todas as infinitas comunidades possuem um tamanho ótimo, diretamente relacionado com o número de habitantes para o qual a produção de bens públicos possa ser ofertada a um menor custo médio, e, por conseguinte, estas comunidades procuram alcançar ou se manter dentro destes parâmetros, por motivos óbvios. Assim, por meio da oferta de um diferente conjunto de bens públicos para cada comunidade, partindo dos pressupostos teóricos de que os consumidores/eleitores conhecem plenamente tais diferenças, bem como possuem livre mobilidade, estes irão escolher uma comunidade cujo perfil de tributação e provimento de bens públicos atenda perfeitamente seu conjunto de interesses, revelando, portanto, sua real demanda por bens públicos. Neste mesmo sentido:

As jurisdições que não conseguissem atrair consumidores perderiam população, e sua receita tributária diminuiria; por outro lado, aquelas jurisdições que proporcionassem bens públicos locais de uma forma eficiente ganharão população e consumidores, e aumentarão suas receitas tributárias. A dinâmica desse processo produziria, a longo prazo, uma distribuição espacial da população que tenderia a coincidir com os tamanhos ótimos de produção e consumo em cada jurisdição (AFFONSO, 2003, p. 27-28).

Todavia, em uma perspectiva mais fidedigna para com a realidade, tal como o próprio Tiebout (1956) destaca em um segundo momento, é necessário considerar que existem custos decorrentes da mobilidade entre as comunidades e quanto maior este custo, *ceteris paribus*, menos eficiente será a alocação de recursos. Além disto, um ponto talvez ainda mais importante para este trabalho, é que de fato existem externalidades e economias de escala entre comunidades, de tal forma que “nos casos em que as externalidades econômicas e as economias de escala são de suficiente importância, alguma forma de integração possa ser recomendada” (TIEBOUT, 1956, p. 423, tradução

nossa),²² suscitando, assim, uma participação do Governo Central na internalização dessas externalidades em âmbito local.

Assim, posteriormente Oates (1968) consolida a ideia de que, além de fornecer os bens públicos de caráter nacional, é papel do Governo Central também coordenar esta alocação de bens e serviços públicos em nível local, objetivando corrigir as ineficiências no processo, dado que, apesar de existirem importantes atribuições dos governos locais na provisão de bens e serviços públicos, essa provisão de fato acaba acarretando em externalidades e economias de escala. Mesmo considerando tais adversidades, sob a premissa de que cada nível governamental buscaria maximizar o bem-estar social de seus respectivos constituintes, o Teorema da Descentralização de Wallace Oates entoa uma presunção a favor da provisão descentralizada de bens públicos locais:

[...] na ausência de economias de custo na provisão central de um bem público local e externalidades interjurisdicionais, o nível de bem-estar vai sempre ser tão elevado (e tipicamente mais elevado) quando uma provisão Pareto-eficiente de níveis de consumo for fornecida em cada jurisdição do que se qualquer nível único e uniforme de consumo for mantido em todas as jurisdições (OATES, 1999, p. 1122, tradução nossa).²³

Contudo, para se efetivamente entender a dinâmica das finanças públicas em uma nação, ainda mais no âmbito intervencionista da Economia do Bem-Estar, se faz imprescindível avançar além da clássica provisão de serviços públicos. Nesta direção, Richard A. Musgrave (1959) enumera outros dois objetivos básicos no plano econômico de um Estado. Em termos simplificados, além da já referida função Alocativa, responsável justamente pela provisão de bens e serviços públicos, o Estado também deve atuar em ajustes na distribuição de riquezas – função Distributiva – e na estabilização econômica – função Estabilizadora.

²² [...] In cases in which the external economies and diseconomies are of sufficient importance, some form of integration may be indicated.

²³ [...] in the absence of cost-savings from the centralized provision of a [local public] good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions.

Conforme o autor, em um contexto de coexistência de múltiplos níveis de finanças públicas (*multilevel finance*), existem complicações relacionadas à coordenação e ao intercâmbio de tributos horizontal – entre os governos regionais – e vertical – entre os governos regionais e o governo central, de tal forma que se levanta o questionamento de como se distribuir da melhor maneira possível tais responsabilidades e encargos entre os níveis de governo. Nesse sentido, na concepção de Musgrave (1959) e Oates (1968), o governo central seria responsável por prover os serviços que beneficiarão os cidadãos em toda a federação igualmente, enquanto os governos locais são responsáveis pelos serviços que somente beneficiarão aqueles dentro de seus limites territoriais. Além disso, as políticas redistributivas e estabilizadoras seriam tipicamente atribuições do Governo Central, visto demandarem procedimentos com grau e uniformidade em escala nacional.

Conforme Silva (2005), em razão da mobilidade dos fatores produtivos, ações locais redistributivas tendem a alterar as preferências localizacionais e produzir decisões ineficientes ao conjunto do sistema econômico. Por exemplo, no que concerne às políticas redistributivas, as famílias de baixa renda procurariam jurisdições com mais transferências, enquanto os indivíduos e unidades produtivas com padrão de renda mais alto demandariam locais com menor custo tributário.

Já no viés estabilizador, parte-se primeiramente do pressuposto de que um governo local qualquer não pode possuir autoridade monetária – isto seria o equivalente a dotá-lo de uma capacidade de demanda ilimitada sobre os recursos reais de outros governos locais (OATES, 1968) – e, portanto, deve utilizar somente os mecanismos relacionados às políticas fiscais tributária e de gasto público (MUSGRAVE, 1959; 1980). Além disso, essas políticas estabilizadoras, mesmo que restritas, quando adotadas de forma isolada pelos governos subnacionais tendem a uma anulação parcial, dado os efeitos de transbordamento entre as comunidades:

[...] o uso efetivo de uma política fiscal independente pelo governo local é seriamente restringido pela abertura da comunidade, o que implica em um pequeno multiplicador convencional, por forças restritivas da balança de pagamentos e pelo crescimento do endividamento externo em resposta às despesas financiadas pelo déficit público. Além disso, uma vez que em uma federação as flutuações cíclicas são geralmente de caráter nacional, é essencial que exista uma

política compensatória planejada e dirigida de forma centralizada (OATES, 1968, p. 54, tradução nossa).²⁴

De fato, o grande trunfo da análise teórica do federalismo fiscal na *welfare economics* consiste nas definições das políticas econômicas apropriadas para cada nível de governo. Entretanto, a literatura mais recente, bem como as experiências práticas ocorridas neste período, demonstram que, apesar de contemplar prós e contras da descentralização, o federalismo cooperativo estabelecido aqui acaba atribuindo um papel prioritário ao governo central, reservando-lhe as funções principais na divisão de competências quanto à receita e quanto ao gasto (AFFONSO, 2003; OATES, 2005; OLIVEIRA, 2007), de tal modo que é neste mesmo sentido que se dão as principais críticas ao modelo.

Neste período, conforme Gracia (2004), observou-se um processo prático de aumento do poder central em detrimento dos poderes subnacionais, de tal maneira que, muitas vezes, estes se tornaram meramente apêndices administrativos, resultando em um enfraquecimento das relações federativas. Além disso, Oliveira (2007) destaca também que, conjuntamente com a subjugação das esferas subnacionais ao Poder Central, a ineficiência dada pela ausência de concorrência entre as esferas governamentais e pelos excessivos gastos governamentais – resultados de crescentes déficits públicos e endividamentos – explicitaram a falência do modelo.

Assim, as denominadas Teorias do Federalismo Fiscal de Segunda Geração (SGT)²⁵ extrapolam o campo da economia ao incorporar importantes contribuições das ciências políticas, principalmente no que concerne aos processos políticos e ao comportamento dos agentes políticos. Nesse sentido, as bases teóricas do referido modelo mostraram-se fortemente influenciadas pelas novas visões da Economia do Setor Público, dentre as quais se destacam, em um primeiro momento, a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*

²⁴ In the Stabilization Branch, the effective use of an independent fiscal policy by the local government is seriously constrained by the openness of the community, which implies a small conventional multiplier, by restrictive balance-of-payment forces, and by the growth of external indebtedness in response to deficit-financed expenditures. Furthermore, since in a federation cyclical fluctuations are generally of a nationwide character, it is essential that there be a centrally planned and directed compensatory policy.

²⁵ Second-Generation Theory of Fiscal Federalism (OATES, 2005).

Theory) e, posteriormente, a Nova Economia Institucionalista (*New Institutional Economics*).

2.2.2. Teorias do Federalismo Fiscal de Segunda Geração

Para efeitos de melhor compreensão das Teorias do Federalismo Fiscal de Segunda Geração, entende-se mais apropriado estabelecer uma estrutura que demonstre a ruptura teórico-metodológica entre os conceitos entoados pelo viés da Escolha Pública e entre aqueles alinhados para com a Teoria Neoinstitucionalista.

a) A Teoria da Escolha Pública e o Federalismo Competitivo;

Conforme Affonso (2003), a emergência da Teoria da Escolha Pública (TEP) como pensamento dominante se dá notadamente entre as décadas de 1970 e 1980, sob forte influência das condições adversas que permeavam o período, a saber: a crise econômica mundial, a crise do Welfare State nos países centrais, o colapso dos Estados socialistas e a crise do keynesianismo como instrumento de política econômica dos Estados. Assim, o encerramento da *golden age* do desenvolvimento capitalista incidiu na crítica à visão keynesiana do papel do Estado na economia e na consequente retomada da proposição liberal de não intervenção estatal na economia. Em síntese, nos termos do autor, a vertente da Escolha Pública ganha especial destaque, primordialmente, como uma tentativa de auferir bases mais sólidas às teorias neoclássicas.

Oriunda primeiramente dos campos da ciência política, a TEP pressupõe em sua essência que os participantes políticos – tanto os oficiais quanto os eleitores – se orientam por regras de comportamento similares aos dos agentes privados e, portanto, são guiados pela racionalidade econômica e pelo comportamento maximizante (OATES, 2005; VARGAS, 2011). Esta maximização da utilidade se configura por meio do voto, do lucro, do consumo e do poder, de tal forma que, aqui, se considera a política como um sistema de trocas e, por conseguinte, o próprio Estado como um sistema de mercado (AFFONSO, 2003).

Conforme Gracia (2004), o modelo oriundo da crise do *Welfare State* defende uma diminuição drástica do poder do governo central, por meio de cortes orçamentários, redução dos auxílios intergovernamentais e devolução de responsabilidades aos entes federativos. Em consonância, Vargas (2011) entende que as análises, aqui, procuram retomar a concepção liberal de que o Estado não deve ter um dispêndio maior do que sua arrecadação, devendo, portanto, ser reduzido ao mínimo e estritamente controlado.

Neste mesmo viés, entende-se que as abordagens alinhadas com essa tangente teórica foram responsáveis por redefinir o conceito tradicional de descentralização, incorporando a dimensão política à teoria hegemônica vigente. Assim, a aplicação das contribuições da Escolha Pública no campo do federalismo e das relações intergovernamentais desaguou no modelo do federalismo competitivo, no qual a competição entre as esferas de governo é desejável pelo pressuposto de promover maior eficiência econômica (AFFONSO, 2003).

Para qualificar a descentralização, ocorre um resgate teórico do modelo de Tiebout como referência fundamental para as análises na vertente da Escolha Pública. A ideia central, conforme descrito por Vargas (2011), consiste em que é o consumidor/eleitor quem escolhe a estrutura fiscal eficiente, dado que por meio do voto e do mercado político, em condições de ampla mobilidade dos fatores produtivos, se revelariam as preferências e, conseqüentemente, se definiriam – apesar de implicitamente – a distribuição de encargos e de competências entre os níveis de governo.

Além disso, para Vargas (2011), a competição entre os entes também promoveria uma maior eficiência ao reduzir o tamanho do setor público e o seu poder fiscal, funcionando como um mecanismo de restrição às tendências expansionistas e à capacidade monopolística do governo como um todo. Para tal, em vista dos princípios da tanto da eficiência quanto da autonomia, a descentralização oriunda do viés da Escolha Pública pautava uma descentralização extrema, tanto de receitas e de despesas, com o financiamento das esferas de governo subnacionais predominantemente por meio de base fiscal própria, com um mínimo uso de transferências intergovernamentais, evitando a ingerência do governo federal nas finanças públicas destes entes. Diante da necessidade de controle sobre o Estado, a noção de *accountability* torna-se uma dimensão intrínseca

da disciplina fiscal que vai se configurando como dominante, qualificando a visão de descentralização e a teorização acerca do federalismo.

A *accountability* é um termo americano ainda sem tradução exata para a língua brasileira. Conforme Abrucio e Soares (2001), pressupõe a capacidade dos cidadãos, direta ou indiretamente, controlarem os governantes, de tal forma que a literatura recente condiciona sua realização efetiva a imbricação de três fatores principais, a saber: disseminação de informação, criação de canais de debate e estabelecimento de mecanismos institucionais voltados à fiscalização governamental. No que concerne a sua relação com a descentralização, entende-se que esta faculta a implantação satisfatória de cada quesito fundamental da *accountability*, dado que:

Primeiro porque a informação pode ser melhor disponibilizada se há uma maior proximidade de interesses e mesmo geográfica na relação entre os cidadãos e os ocupantes de cargos públicos. A efetividade dos canais de debate é igualmente beneficiada por essa lógica de descentralização do poder, pois a população poderá ter melhores condições de tempo e de transporte para ir a encontros e discussões públicas. E, finalmente, os mecanismos institucionais tenderão, em princípio, a ser mais visíveis e cobrados no plano local (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 27).

Nesta linha teórica, tal como bem entoadado por Vargas (2011), a descentralização fiscal e o mercado político²⁶ são considerados como as ferramentas, por excelência, de melhoria da eficiência da atuação pública subnacional, de redução do tamanho do governo como um todo, bem como de estímulo a uma ampla concorrência entre os diferentes níveis de governo.

No entanto, o contexto mundial da década de 1990, em que se observavam mundialmente fortes crises financeiras concomitantemente aos processos de ampla descentralização e de redução do tamanho do Estado, foi responsável por desencadear uma série de críticas em relação ao modelo de descentralização preconizado anteriormente pela Escolha Pública. Assim, Affonso (2003) demonstra que, condicionada

²⁶ Aqui, adota-se a definição de mercado político como um conjunto do mercado político primário, onde se relacionam os políticos e os eleitores; do mercado de oferta de políticas, onde se relacionam os políticos e os burocratas; e do mercado de execução de políticas, onde se relacionam os reguladores e os regulados (PEACOCK, 1992, p. 13 apud AFFONSO, 2003, p. 41-42).

pelas circunstâncias históricas e pelas vicissitudes dos desdobramentos internos ao seu escopo, a teoria econômica hegemônica se transforma gradativamente na década de 1990, passando da Teoria da Escolha Pública para a Nova Economia Institucional (*New Institutional Economics*) e a Nova Economia Política (*New Political Economy*).

b) As Teorias Econômicas Neoinstitucionalistas e o Federalismo Cooperativo

Em decorrência das experiências concretas de descentralização e dos avanços da reflexão sobre o tema, a teoria acerca do federalismo fiscal neste período identifica uma série de problemas, relacionados principalmente com a inadequação do desenho fiscal ou da estratégia de implementação dos processos de descentralização.²⁷

A constatação dessa problemática, conforme Affonso (2003), levou à concepção de que a descentralização deveria ser acompanhada por iniciativas de coordenação das atividades descentralizadas e, conseqüentemente, por novos arranjos institucionais entre os diferentes níveis de governo. Diante disso, observa-se aqui uma progressiva transição nos epicentros da elaboração da teoria econômica hegemônica, cujo ponto de inflexão se deu justamente pela ampla discussão teórico-analítica acerca das vantagens e das desvantagens da descentralização que se deu em meados de 1990.

Entre os autores que se destacam no posicionamento contra o uso indiscriminado dos mecanismos de descentralização e suas conseqüências danosas sobre a estabilização macroeconômica e a distribuição de renda, destacam-se, especialmente, as exposições de Rémy Prud'homme e Vito Tanzi; no outro extremo teórico, em defesa dos ganhos de eficiência advindos de um sistema descentralizado, por sua vez, encontram-se os argumentos de Charles McLure e David Sewell. Assim, diante da importância dos fundamentos explicitados nesse período para a consolidação das teorias do federalismo

²⁷ Essa problemática é explicitada sistematicamente por meio da falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos; do excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; da dificuldade de estruturar ou manter coalizões políticas pró-descentralização; da incongruência entre a descentralização e a política de estabilização macroeconômica; e das dificuldades para articular a descentralização e as políticas redistributivas interpessoais e interregionais (AFFONSO, 2003, p. 159).

fiscal no século presente, é interessante que sejam denotadas de maneira breve as principais contribuições de cada um desses autores.

Em um primeiro momento, Prud'homme (1995), com a publicação de seu artigo “*The dangers of decentralization*” pelo Banco Mundial, inicia o debate acerca das possíveis complicações em um Estado nacional descentralizado:

[...] Os benefícios da descentralização não são tão evidentes quanto sugere a teoria padrão do federalismo fiscal, dado que existem desvantagens que devem ser levadas em conta quando se desenha qualquer programa de descentralização. Uma análise desses riscos facilita a compreensão de algumas das reais opções. Estas opções, em geral, têm menos a ver com a questão de descentralizar ou não, mas sim com a identificação de quais funções devem ser descentralizadas, em quais setores e em quais regiões. Em muitos dos casos, o problema não é tanto saber se determinado serviço deve ser provido por um governo central, regional ou local, mas como organizar a produção conjunta do serviço pelos vários níveis. [...] As medidas de descentralização são como drogas potentes, porém quando prescritas para a doença certa, no momento apropriado e na dose correta, podem ter os benefícios desejados; todavia, nas circunstâncias erradas, podem causar mais mal do que bem (PRUD'HOMME, 1995, p. 201, tradução nossa).²⁸

Nesse viés, o autor alerta para os perigos inerentes à descentralização, dentre os quais se destacam a perda de eficiência alocativa e distributiva, bem como as complicações no gerenciamento macroeconômico da estabilidade de preços e empregos. Em primeiro lugar, no que concerne à competição entre os governos de um mesmo nível – característica predominante na hegemonia da TEP –, Prud'homme (1995) entende que algum nível de competitividade entre os entes subnacionais, objetivando atrair os fatores produtivos, pode ser benéfica, desde que seja feita com vistas à eficiência, contudo, um nível muito alto de competição intergovernamental pode ser destrutivo, dado que as vantagens oferecidas às empresas, na forma de redução de impostos ou fornecimento de

²⁸ [...] the benefits of decentralization are not as obvious as the standard theory of fiscal federalism suggests, and there are serious drawbacks that should be considered in designing any decentralization program. An analysis of these dangers makes it easier to understand some of the real choices. These choices are not so much whether to decentralize in general, but rather what functions to decentralize, in which sectors, and in which regions. In many cases the problem is not so much whether a certain service should be provided by a central, regional, or local government, but rather how to organize the joint production of the service by the various levels. [...] Decentralization measures are like some potent drugs, however: when prescribed for the relevant illness, at the appropriate moment and in the correct dose, they can have the desired salutary effect; but, in the wrong circumstances, they can harm rather than heal.

subsídios, representam custos reais para os contribuintes; quanto maior a intensidade da descentralização, maior o risco de uma má alocação de recursos.

No que se refere às disparidades econômicas, tanto as interpessoais quanto as interregionais, o autor destaca que somente os orçamentos nacionais tendem a reduzir essas disparidades e, por conseguinte, qualquer perda de importância da esfera nacional para os orçamentos subnacionais acarreta em um aumento nas diferenças socioeconômicas entre as jurisdições. Assim, visto que as regiões mais ricas e com maior arrecadação tributária de fato subsidiam as regiões mais pobres, ao menos em um cenário orçamentário nacional, a descentralização pode aumentar a discrepância na capacidade fiscal interregional, induzindo, portanto, um risco de segregação. Para ilustrar os efeitos de um processo descentralizador fiscal ineficiente, o Brasil é um dos países utilizados como exemplo, dado que, conforme Prud'homme (1995), a condução macroeconômica deste foi seriamente impactada pelos efeitos perversos advindos com a Constituição de 1988, a saber: a redução da participação no recolhimento de impostos pelo Governo Central, a concessão de maior liberdade aos estados para legislar sobre seus tributos e o aumento das transferências automáticas do Governo Central para os governos regionais.

Além disso, o autor alerta também para os riscos da possível ineficiência alocativa, principalmente aquelas resultantes da ineficácia dos sistemas eleitorais como reveladores das preferências dos contribuintes-eleitores. Por meio da utilização dos exemplos de países em desenvolvimento, Prud'homme (1995) entende que o real problema não consiste em revelar as preferências de demanda por bens públicos nas diversas jurisdições, mas sim em satisfazer necessidades básicas que são, teoricamente, conhecidas; para mais, outro fator complicante é que entende-se que as eleições locais são decididas com base em critérios majoritariamente pessoais, de tal forma que os “menus” oferecidos para escolha dificilmente refletem as preferências do eleitorado local.

As conclusões de Prud'homme (1995) apontam para a necessidade de um “design” descentralizador mais bem elaborado e, principalmente, com uma estrutura institucional mais bem elaborada, de tal forma que os pressupostos minimamente necessários para auferir um processo eficiente seriam, de forma resumida, restringir a descentralização somente à descentralização de despesas, centralizando as receitas em um

nível central e, conseqüentemente, ressaltando a importância das transferências intergovernamentais para ajustar o processo.

Em consonância com esta visão anti-descentralização, Tanzi (1995) destaca que os processos de descentralização ocorridos nos países em desenvolvimento geraram um maior agravamento da situação macroeconômica ou, pelo menos, tenderam a dificultar para o governo central a correção dos problemas de estabilização econômica. Uma descentralização extrema baseada ou em tributos ou em transferências, geraria um conseqüente enfraquecimento do poder central e a busca deste por um aumento de receita, dado por meio fontes tributárias alternativas, provavelmente menos eficientes ou menos rentáveis.

Para exemplificar, o autor também se utiliza do caso brasileiro como exemplo, dado que, neste viés, a Constituição de 1988, atribuiu bases tributárias de significativa magnitude aos entes subnacionais e, por conseguinte, reduziu as receitas fiscais retidas pelo governo central. Nesse sentido, em razão dos ajustes macroeconômicos que demandam um aumento da arrecadação tributária, o governo central foi compelido a buscar outras fontes de tributos, menos rentáveis ou menos eficientes, com vistas a cumprir suas atribuições, contribuindo para um aumento do déficit fiscal e dos problemas macroeconômicos.

Tal como Prud'homme, Tanzi também entende que há a possibilidade de uma descentralização se dar de maneira bem-sucedida, sendo seu sucesso relacionado diretamente com uma série de condições ideais de funcionamento dos mecanismos institucionais:

A descentralização pode cumprir sua promessa – se os marcos constitucionais e legais forem claramente definidos e aplicados, se os governos locais tiverem acesso aos recursos necessários, se os sistemas de gestão da despesa pública puderem monitorar e controlar o ritmo e a alocação de gastos e se os burocratas locais e os burocratas nacionais são de igual qualidade. Caso contrário, os resultados tendem a ser decepcionantes. A chave para uma descentralização bem-sucedida é um bom planejamento [...] Se implementada corretamente, fornece benefícios econômicos e políticos importantes, dado que jurisdições

locais melhorariam a eficiência e a responsabilidade dos gastos públicos (TANZI, 1995, p. 314, tradução nossa).²⁹

As proposições extremadas acerca do fracasso da descentralização como promotora da eficiência econômica levaram à fortes reações dos intelectuais favoráveis ao processo tradicional. Um dos principais expoentes dessa defesa, Charles McLure (1995), buscou categoricamente refutar as hipóteses desqualificantes da descentralização enunciadas por Prud'homme no mesmo ano. Em síntese, o autor afirma que o modelo “puro”, utilizado para ilustrar os perigos da descentralização, não é, de fato, uma realidade, mas sim uma visão distorcida sobre a teoria clássica, de tal forma que se cai na falácia do “homem de palha”.³⁰ Entretanto, apesar de refutar sistematicamente as proposições de Prud'homme, vale ressaltar que McLure (1996) também entende que existem certas dificuldades inerentes ao processo de descentralização:

É sem dúvida verdade que a descentralização, mal feita, pode causar problemas. [...] Há muitos maus exemplos de políticas de descentralização no mundo real e avisos contra tais políticas são provavelmente necessárias. [...] Corretamente aplicada, a teoria convencional de descentralização pode ajudar a melhorar a atuação e execução das políticas públicas (McLURE, 1995, p. 221-225, tradução nossa).³¹

Também em defesa da descentralização, David Sewell (1956) afirma que a participação das esferas subnacionais tanto nas políticas redistributivas quanto nas

²⁹ Decentralization can live up to its promise – if the constitutional and legal frameworks are clearly defined and enforced, if local governments are given access to the necessary resources, if public expenditure management systems can both monitor and control the pace and allocation of spending, and if local bureaucrats and national bureaucrats are of equal quality. Otherwise, the results tend to be disappointing. The key to successful decentralization is good planning [...] Properly implemented, it provides important economic and political benefits as local jurisdictions improve the efficiency and accountability of public spending.

³⁰ Em seu texto, McLure (1995) entende que Prud'homme está atacando um “homem de palha” (*straw man*), expressão popularmente utilizada para denotar uma versão distorcida dos fatos, no caso, uma que representa de forma errônea a teoria clássica do federalismo fiscal. A falácia existe quando a distorção é proposital, de forma a tornar o argumento mais facilmente refutável, ou quando é acidental, quando quem usa a falácia não entendeu o argumento que quer refutar.

³¹ It is undoubtedly true that decentralization, done badly, can cause problems. [...] There are many real-world examples of bad decentralization policies, and warnings against such policies are probably needed. [...] Properly applied, the conventional theory of decentralization can help improve the enactment and execution of governments' policy.

políticas estabilizadoras, é desejável em certa medida. No caso da primeira, afirma que, além de já acontecer na prática, dado que existem diversos países federativos cujas constituições promulgam responsabilidades explicitamente para os governos subnacionais nas políticas de bem-estar social, as esferas subnacionais são mais adequadas para efetuar alguns tipos de redistribuição interregional.

Já no segundo caso, entende que as despesas recorrentes dos entes subnacionais, devido a seu caráter inflexível, atuam por si só como elementos estabilizadores. Além disso, destaca que os estudos empíricos não demonstram qualquer objeção técnica à políticas estabilizadoras regionais e, em algumas situações, pode ser muito custoso, tanto em termos políticos quanto econômicos, diferenciar o orçamento do governo central na escala requerida.

Para Sewell (1956), a descentralização também poderia oferecer dificuldades, principalmente no âmbito das agências internacionais de financiamento – dado que estas usualmente só poderiam financiar o nível de governo soberano, Todavia, mesmo com tais dificuldades, não se justificaria a postura extremada de Prud'homme.

Percebe-se, assim, que até mesmo nas visões descentralistas existe uma aceitação de que a descentralização pode ocasionar riscos no gerenciamento macroeconômico, acarretando na necessidade de se qualificar o processo descentralizatório. Diante disso, conforme a análise histórica empreendida por Affonso (2003), este debate foi responsável por desencadear um conjunto de análises que busca relativizar e ponderar as virtudes da descentralização preconizadas pela vertente da Escolha Pública anteriormente, enfatizando o papel central das instituições para o sucesso de um processo de descentralização e, por conseguinte, produzindo um novo posicionamento teórico-operacional menos fundamentalista na teoria econômica ortodoxa. Assim, conforme o autor, a economia neo-institucionalista propõe que a divisão de competências entre níveis de governo deva ser definida considerando as interações entre as instituições fiscais, políticas e administrativas, bem como as inúmeras situações, condicionadas historicamente, dos arranjos fiscais federativos.

Conforme Vargas (2011), o consenso advindo desse debate buscou incorporar, em diferentes graus, as duas dimensões qualificadoras da descentralização, mantendo a noção

de *accountability*, advinda da vertente da Escolha Pública, e agregando a problemática da cooperação. Assim, desloca-se o foco anteriormente delimitado entre descentralização ou centralização para o desenho da descentralização, dos instrumentos de restrição subnacional e das próprias relações intergovernamentais:

A forma de conceber a descentralização que se tornou hegemônica passou a ser calcada num redesenho institucional detalhado, capaz de qualificar os processos descentralizantes. As políticas derivadas orientam-se pela necessidade de se moldarem instituições capazes de garantirem, nos processos descentralizantes, o funcionamento adequado do mercado e da democracia, promovendo artificialmente a concorrência em todos os âmbitos e restringindo, ao mínimo, os impactos considerados inadequados para a promoção de disciplina fiscal [...] É uma perspectiva eminentemente intervencionista, que visa promover artificialmente tais restrições por meio de uma ampla atuação do governo central. Caberia ao mesmo o papel de desenhar o processo de descentralização por meio de incentivos seletivos, considerando o processo tanto em relação à eficiência econômica quanto em relação ao balanceamento do poder político (VARGAS, 2011, p. 68).

Assim, neste período, tal como na hegemonia da *welfare economics*, observa-se um retorno das tendências centralizadoras do Estado, de tal forma que na perspectiva neoinstitucionalista, este assume um “papel de ‘estruturador’ do mercado, de forjador das regras e incentivos seletivos que conformarão uma instituição na qual a concorrência possa efetivamente resultar em ganhos sistêmicos de eficiência” (AFFONSO, 2003, p. 145).

É possível sintetizar, considerando as principais contribuições advindas da aplicação da teoria econômica neoinstitucionalista no âmbito da descentralização, algumas conclusões quanto à problemática nos tempos mais atuais.

Neste viés, a primeira e mais importante conclusão é, indubitavelmente, que a descentralização constitui um conceito amplo, com diversas facetas e dimensões, ultrapassando tanto a questão fiscal quanto a questão política. Em consonância, Affonso (2003) entende que a descentralização, seja ela em países unitários ou federais, é compreendida como um fenômeno para além do âmbito fiscal, que envolve o balanceamento do poder político entre interesses nacionais e interesses locais, a estruturação do poder legislativo nacional e a incorporação nestes dos interesses regionais. Avançando ainda mais, Prud'homme e Shah (2002) definem que o conceito de

descentralização também avança para além da temática política, dado que envolve um número imenso de regras, instituições, mecanismos, práticas, etc., os quais são diretamente interrelacionados e estão em constante mudança no tempo.

Em segundo lugar, destaca-se que as consequências da descentralização, sejam elas positivas ou negativas, dependem muito mais da forma específica pela qual se dá o processo do que pelo próprio grau ou magnitude da descentralização. Em síntese, conforme concluem Prud'homme e Shah (2002), o diabo está nos detalhes (*the devil is in the details*), ou seja, o fator relevante do sucesso ou insucesso de um processo de descentralização se dá notoriamente nos detalhes com que é feito, dado que a descentralização é um fenómeno qualitativo, e não quantitativo.

3. O REGIME FISCAL-FEDERATIVO BRASILEIRO E A CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS

A questão da federação no Brasil confunde-se com a própria formação histórica do Estado nacional e permeia o conjunto de questões da agenda do País (KUGELMAS, 2001, p. 33).

A Federação brasileira é marcada por expressivas disparidades socioeconômicas que se refletem em diferentes capacidades fiscais, o que torna a condução do processo de descentralização particularmente complicado. O principal desafio é conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 326).

Conforme será explorado ao decorrer desta seção, o Federalismo é o sistema de organização político-administrativo adotado pelo Brasil desde o fim do século XIX. Portanto, para dar continuidade a este trabalho acadêmico, se faz necessário a revisitação, bem como a possível expansão, de alguns conceitos tratados até então.

As nuances da distribuição intergovernamental de autoridade tributária e fiscal em um sistema político-constitucional de cunho federal advém, principalmente, do caráter de compartilhamento constitucionalizado dessa autoridade entre governo central e governos subnacionais. Tal como visto anteriormente, este compartilhamento de autoridade em contextos constitucionalmente federativos implica em um *shared decision making* (ABRUCIO, 2000), onde a adjudicação de limites entre os interesses das esferas subnacionais e do governo federal se dá de maneira dinâmica, sendo essencialmente mais difícil do que em um sistema unitário (STEPAN, 1999).

Nesse sentido, imprescinde em um primeiro momento destacar a continental extensão territorial do Brasil. Conforme os dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a superfície do território brasileiro conta com uma área de aproximadamente 8.515.767 km², figurando entre os cinco maiores países em termos de superfície territorial. Dentro deste imenso território, configuram-se uma população estimada de 207.493.312 indivíduos, distribuídos em 5.570 municípios dentre os 26 Estados da Federação e o Distrito Federal.³²

³² Apesar de ser uma das 27 Unidades Federativas do Brasil, o Distrito Federal não é um Estado e nem possui municípios, sendo um território autônomo composto por 31 Regiões

Além disso, ressalta-se também que existem expressas diferenças entre estes Estados, tanto em tamanho e densidade populacional, quanto em aspectos econômicos. Por exemplo, o maior estado brasileiro em superfície territorial, Amazonas (1.559.148 km²), tem um território setenta vezes maior do que o menor estado brasileiro, Sergipe (21.918 km²), e mais de duzentas e setenta vezes maior do que o Distrito Federal (5.779 km²). Para mais, enquanto a Região Sudeste detém uma participação de 55,2% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional de 2012 – São Paulo, por si só, representa 32,1% do total – , a Região Norte representou a ínfima participação de 5,3% – Acre, Amapá e Roraima participaram com menos de 0,25% cada um.³³

A combinação desta grande dimensão territorial e das enormes heterogeneidades regionais, conforme Mendes (2004) e Giambiagi e Além (2011), constituem fatores que se refletem em diferentes perfis de demanda por bens públicos em cada região, bem como em uma diferente capacidade fiscal e administrativa de cada governo local/regional. Assim, tal como explicitado na epígrafe deste capítulo, o principal desafio constitui-se na conciliação do máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais.

A problemática, portanto, consiste em que, conforme Watts (1996), a alocação de recursos financeiros para cada nível de governo tem significativa importância em um contexto federal, dado que estes recursos facultam ou limitam os entes no exercício de suas funções constitucionais, além de a própria arrecadação tributária e os gastos governamentais servirem por si só como instrumentos importantes da política econômica.

Governos desprovidos de autonomia para obter – por meio da taxaçaõ – recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos. Simetricamente, governos dotados de autoridade sobre recursos

administrativas (cidades-satélites) dentro de Brasília, a capital federal e sede do governo do Distrito Federal (LENZA, 2012, p. 449-450).

³³ Talvez seja interessante denotar aqui, apenas a título de curiosidade, que justamente os estados com menor participação no PIB nacional – Acre, Amapá e Roraima – eram previamente considerados como Territórios Federais. Conforme Lenza (2012, p. 452), o “território não é dotado de autonomia política” representando “mera descentralização administrativo-territorial da União”. Nesse sentido, extrapola-se aqui uma possível correlação entre estas duas variáveis.

tributários têm mais condições de definir com autonomia sua própria agenda de governo (ARRETCHE, 2005, p. 71).

Todavia, Sérgio Prado (2006) expõe que, historicamente, as características estruturais das federações contribuem para a relativa concentração de recursos nos governos superiores e de encargos nos governos subnacionais. Este fenômeno é explicado, em parte, pelas atribuições do governo central de reduzir as disparidades horizontais, em termos de capacidade de gasto, assim como de realizar projetos e objetivos de interesse nacional e conduzir ajustes macroeconômicos.

Nesse sentido, o processo de formação da Federação brasileira é retratado, muitas vezes, como possuindo um forte movimento pendular, “ora enfraquecendo, ora fortalecendo as suas bases, por meio de deslocamentos da estrutura de distribuição de poderes e de responsabilidades entre os entes que compõem a federação” (OLIVEIRA, 2007, p. 33).

Para uma síntese sucinta deste processo convém recordar uma metáfora amplamente utilizada nas análises em torno do regime federativo no caso brasileiro, a da sístole/diástole, ou seja, a da alternância entre períodos de centralização e de descentralização na história do País, identificando-se habitualmente a centralização com o autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos. [...] Esse relato tantas vezes repetido é, porém, problemático. A tão sedutora metáfora atribuída ao general Golbery do Couto e Silva e que tem sua origem no pensamento de Vilfredo Pareto é excessivamente simplista e pode conduzir a equívocos. Ficam na sombra alguns aspectos de continuidade neste processo que são essenciais para a melhor compreensão da evolução do regime federativo e da oscilação entre centralização e descentralização. Se há um movimento pendular, não há simetria neste movimento (KUGELMAS, 2001, p. 33).

Conforme Marta Arretche (2005), apesar de ser complicado estabelecer um padrão nos sistemas tributário e fiscal brasileiros ao longo do tempo, é possível destacar algumas características mais marcantes. Assim, ressaltam-se a descentralização de receitas, com concomitante centralização da arrecadação e da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gastos, ou seja, limitação da autonomia dos entes subnacionais na regulamentação da cobrança de impostos e destinação de gastos.

Para Arretche (2005), se a distribuição vertical de autoridade é, sem dúvida, questão central nos pactos nacionais, a autoridade sobre recursos econômicos está entre as mais importantes dessas decisões. Para mais, Shah (1991) entende que, além de ser um problema importante, a atribuição de competências de despesa e de funções fiscais para os vários níveis de governo representa a problemática mais importante em uma federação.

Conforme Sérgio Prado (2006), para efetivamente se compreender as variáveis relevantes da fiscalidade federativa é necessário considerar que um regime fiscal-federativo, em sentido amplo, remete à articulação integrada e interdependente entre o próprio arranjo fiscal-federativo, o contexto sócio-político e a estrutura econômica específica de cada país. Nesse sentido, objetivando desnudar a relação entre o atual regime fiscal-federativo brasileiro e a crise das finanças públicas em nível estadual, é de suma importância destacar as características marcantes do sistema, bem como as peculiaridades em seu processo de formação histórico.

Portanto, nesta etapa do trabalho, objetiva-se, inicialmente, empreender uma análise breve dos principais marcos históricos interessantes à formação política e fiscal da atual República Federativa do Brasil, especificamente no período concebido entre a Primeira República (1889-1930) e o fim do Regime Militar (1964-1985), para, então, explorar as idiosincrasias advindas no período mais recente, com a redemocratização do País e os concomitantes problemas relacionados à crise da inflação no cenário econômico brasileiro. Entende-se como necessária esta trajetória metodológica em virtude, principalmente, das repercussões oriundas da imbricação dos condicionantes históricos e do contexto econômico-político recente para o atual cenário de adversidades enfrentado pelas finanças públicas estaduais.

3.1. Antecedentes Históricos

Conforme Giambiagi e Além (2011), um ponto fundamental no processo de formação do federalismo brasileiro foi a interferência das classes dominantes nacionais no processo, como uma forma de se alcançar a independência política e econômica das metrópoles. De acordo com Soares (1998), as raízes para o federalismo brasileiro foram fundadas ainda em um contexto colonialista, no qual as capitânicas hereditárias, dotadas de ampla autonomia política em função de um poder central debilitado, protagonizaram a formação de diversos núcleos de poder com interesses e identidades territorialmente heterogêneas.

Assim, Arretche (2001) entende que com o colapso do poder das metrópoles europeias e o consequente processo de independência das colônias latino-americanas, as províncias perfizeram um processo de desenvolvimento como unidades centrais de poder, onde as forças centrífugas presentes no contexto brasileiro – representadas principalmente pelas elites oligárquicas – conseguiram então certa expressão política para implementar a primeira grande reforma constitucional, instituindo a Primeira República do Brasil.

Com vistas ao devido entendimento dos fatores econômicos e políticos em cada período histórico, esta seção divide-se em quatro momentos, respectivos à Primeira República (1891-1930), à Era Vargas (1930-1945), à República Nova (1946-1963) e ao Regime Militar (1964-1985).

Em cada um destes momentos, objetivou-se explicitar como se deu a distribuição intergovernamental de autoridade tributária e fiscal, exprimindo maior ênfase nas implicações diretas e indiretas para os governos estaduais. Dentre os principais aspectos, portanto, destacam-se o desenvolvimento da estrutura tributária – entendida aqui como a definição das áreas de tributação exclusiva e a autonomia dos estados para legislar sobre seus próprios tributos e sobre o campo residual –, da existência e do funcionamento dos sistemas de transferências fiscais intergovernamentais, bem como da prática de vinculação de gasto das receitas estaduais.

3.1.1. Primeira República (1889-1930)

Entre os anos de 1889 e 1891, conforme Lenza (2012), instala-se no Brasil o Governo Provisório, presidido por Deodoro da Fonseca e que tinha a importante missão de consolidar o novo regime e promulgar a primeira Constituição da República. Assim, a Assembleia Constituinte é eleita em 1890 e no ano seguinte, sob o ímpeto liberal e descentralizante, promulga-se a denominada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, a qual oficialmente iniciou o processo federalista de organização territorial no Brasil.

A literatura acerca do tema, tal como descrito pelos trabalhos de Soares (1998), Abrucio (2000) e Oliveira (2007), aponta que, apesar de ter sido instituído com uma formação caracteristicamente de cima para baixo, conduzido pelo Governo Central, o federalismo brasileiro reproduziu em parte a estrutura institucional do federalismo norte-americano. Assim como no modelo estadunidense, a tripartite de poderes foi instaurada nos estados – antigas províncias – e estes foram dotados da autonomia necessária para elegerem os seus próprios governos e os membros das Assembleias Legislativas, assim como para redigirem suas próprias constituições.

Entretanto, Oliveira (2007) ressalta que os princípios liberais democráticos regentes da formação federalista norte-americana, bem como aqueles de igualdade soberana dos estados, foram, em grande parte, suprimidos, em virtude principalmente da influência das grandes oligarquias latifundiárias no processo de formação do Estado nacional. Nesse sentido, os estados mais pobres não contavam com espaços políticos para defenderem seus interesses e, simultaneamente, o Poder Central não detia autonomia nem liberdade para cumprir com seu papel de garantir, nos campos político e econômico, o equilíbrio federativo.

Conforme estudos de Varsano (1996) e de Cossio (2002), a Constituição de 1891 adotou, sem maiores modificações, a composição do sistema tributário já existente ao final do Império, fundamentada em uma economia eminentemente agrícola e voltada para o comércio exterior. Em virtude do novo regime, federativo, e da conseqüente necessidade de prover aos estados receitas que lhes permitissem autonomia financeira,

foi adotado um modelo de separação das fontes de receitas entre União e estados – a autonomia dos municípios era condicionada pelos próprios estados (BRASIL, 1891) –, concedendo campos distintos e exclusivos de cobrança de impostos, além da autoridade a ambos sobre o campo residual.

Quadro 1 - Estrutura Tributária da Constituição de 1891

União	Estados
Imp. sobre Importação; Taxas de Selo; Taxas de Correio e Telégrafos Federais; Direitos de Entrada, Saída e Estadia de navios.	Imp. sobre Exportação; Imp. sobre Indústria e Profissões; Imp. sobre a Transmissão de Propriedade; Imp. sobre Imóveis Rurais ou Urbanos; Taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia.

Fonte: Brasil (1891), Varsano (1996) e Cossio (1998).

Conforme observa Lopreato (2000; 2002), os Estados cafeeiros, principalmente São Paulo e Minas Gerais, contavam com uma base financeira sólida e ampla autonomia de ação, concentrando parte significativa das receitas de exportação. Por outro lado, os demais Estados, diante da ínfima participação no comércio exterior, detiam uma base tributária frágil e conseqüentes dificuldades financeiras, de tal maneira que estes buscaram incrementar suas receitas por meio de novas taxas e impostos, majoritariamente sobre o comércio interestadual. Tal como destaca o autor, ao tributar as operações de exportação de produtos para outros Estados e a circulação e trânsito de mercadorias nos seus territórios, esse modelo impôs significativos entraves ao desenvolvimento do mercado interno.

Além disso, Serra e Afonso (1999) destacam que, no período denominado República Velha, auge da economia primário-exportadora cafeeira, o poder central era, de fato, relativamente fraco, ineficaz em coordenar o processo federativo brasileiro. Enquanto a participação relativa do governo federal na despesa pública nacional diminuiu significativamente, os governos estaduais passaram, cada vez mais, a deter uma fatia maior da receita total.

Além disso, Celina Souza (2001; 2005) entende que, concomitantemente ao aumento da participação das esferas subnacionais nos recursos públicos nacionais experimentado neste período, ocorre uma centralização destes recursos em alguns poucos estados. Neste sentido, destaca que a Federação brasileira nasceu sob a égide da desigualdade, com poucos canais de comunicação e ligação entre os níveis de governo e, portanto, uma “federação isolada”. De fato, assim como apontado por Cossio (2002), em virtude da ausência de um sistema de transferências constitucionais intergovernamental, a distribuição da receita disponível entre os níveis de governo acaba sendo extremamente similar à distribuição da receita tributária.

Tabela 1 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) – Brasil – 1900/1930

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Distribuição Federativa das Receitas (em %)		
		Arrecadação Direta		
		União	Estados	Municípios
1900	10,62	67,3	32,7	-
1905	15,14	71,2	28,8	-
1910	12,49	72,0	28,0	-
1915	8,38	61,0	39,0	-
1920	7,00	66,5	33,5	-
1925	7,87	66,5	33,5	-
1930	8,36	63,9	36,1	-

Fonte: Oliveira (2007).

Os dados disponibilizados por Oliveira (2007) possibilitam perceber que, simultaneamente a uma redução da Carga Tributária Bruta, em virtude dos adventos da Primeira Guerra Mundial, ocorre uma oscilação na distribuição federativa da receita arrecadada, representando, por fim, um aumento na participação dos governos estaduais sobre a receita arrecadada. Todavia, o autor ressalta que, enquanto a autonomia outorgada aos estados para legislar sobre seus próprios tributos foi ampla, tal como a autoridade tributária dos mesmos sobre o campo residual, não foram contemplados mecanismos de transferências fiscais entre as esferas governamentais, deixando, portanto, cada estado largado à própria sorte.

Jayme Junior (1994) entende que a federação neste período não foi mais do que uma maneira encontrada para assegurar a dominação das elites e das oligarquias já presentes no Império. Neste sentido, tal como também apontado pela revisão histórica de Azevedo (2005), o desenho fiscal-federativo deste período se deu caracterizado por uma

profunda desigualdade econômica entre os entes constituintes, na qual prevaleciam, claramente, os interesses dos estados mais poderosos. Além disso, em função do poder central financeiramente frágil, não haviam condições de se efetivamente implantar um equilíbrio federativo consolidado.

Essa ausência de cooperação, típica dos modelos federativos competitivos de cunho liberal, é entendida por Oliveira (2007) como um fator determinante para o acirramento dos conflitos federativos no período. Assim, ao fim da Primeira República ocorriam fortes reivindicações de forças políticas, especialmente das oligarquias marginalizadas, por uma representação mais igualitária no Poder Central, bem como de diversos setores da sociedade por maior participação política.

A Revolução de 1930, um movimento liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, e, conforme Lenza (2012), com o apoio do povo, dos estudantes, dos operários e das Forças Armadas, culminou na deposição do então presidente paulista Washington Luís e na composição de uma junta militar governativa provisória, o que, por conseguinte, marcou o fim da República Velha. Nesse sentido, Campello de Souza (2006) entende que o ano de 1930 é considerado como um *turning point* nos termos de reequilíbrio entre o poder central e as unidades constituintes, onde, tal como também destacado por Serra e Afonso (1999), inaugura-se o ciclo de centralização que culminou com a ditadura de Getúlio Vargas e o Estado Novo.

3.1.2. Era Vargas (1930-1945)

Concomitantemente à crise política no Brasil, o cenário econômico internacional apresentava-se em período de forte recessão, decorrente da quebra da Bolsa de Valores de Nova York. Vale lembrar aqui que, tal como entoadado por Affonso (2003) em parte pretérita deste trabalho, na teoria econômica neoclássica liberal – hegemônica até então – o mercado representa um tipo ideal, constituído por agentes econômicos que por meio da oferta e demanda de bens e serviços conformam o sistema de preços, de tal maneira que chegar-se-ia naturalmente em uma situação de equilíbrio Pareto-ótimo. Entretanto, em virtude exatamente destes traumas vivenciados pelo capitalismo, representados pelo

período conhecido como Grande Depressão, abandona-se a visão de um mercado autorregulável, constatando que haveriam “falhas de mercado” que impediriam o funcionamento eficiente deste. Assim, conforme Oliveira (2007), o Estado neste período passa a ser considerado imprescindível para complementar o sistema de mercado, corrigindo as disparidades/desigualdades e garantindo a estabilidade econômica.

A superprodução do café, aliada à grande depressão, de acordo com Lopreato (2000; 2002), reduziu significativamente o valor das exportações e a consequente capacidade de arrecadação estadual, obrigando os estados a apelarem à ação federal. O governo central passou, então, a gerir os complexos cafeeiros em crise, atuando com certa autonomia em relação aos interesses oligárquicos. Nesse sentido, o entrelaçamento da crise econômica, internacional e nacional, e da crise política iniciaram, conjuntamente, uma nova fase da Federação brasileira, marcada por um movimento de centralização do poder e de constituição de um aparelho estatal com maior controle sobre interesses de ordem econômica nacional .

A denominada Era Vargas (1930-1945), iniciou-se com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, sendo tradicionalmente segmentado em três momentos, o Governo Provisório (1930-1934), o Governo Constitucional (1934-1937) e o Estado Novo (1937-1945).

O primeiro momento, conforme Lenza (2012), tem início com a transferência do poder da Junta Militar para Getúlio Vargas em um Governo Provisório, por meio do Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930.

Art. 1º O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país;

Parágrafo único. Todas as nomeações e demissões de funcionários ou de quaisquer cargos públicos, quer sejam efetivos, interinos ou em comissão, competem exclusivamente ao Chefe do Governo Provisório.

Art. 2º É confirmada, para todos os efeitos, a dissolução do Congresso Nacional das atuais Assembleias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam as suas denominações), Câmaras ou assembleias municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativas, existentes nos Estados, nos municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre, e dissolvidos os que ainda o não tenham sido de fato. (BRASIL, 1930).

Além da extinção do Congresso Nacional e da atribuição dos poderes executivos e legislativos ao Chefe do Governo Provisório, nomeou-se um interventor federal para cada Estado com as competências dos antigos governadores, foram suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório ou dos interventores federais (BRASIL, 1930). A figura do interventor federal nos Estados, o qual exercia funções legislativas e executivas, subordinado somente ao chefe do governo provisório, conforme destaca Fé (2014), foi suficiente para suprimir a autonomia dos Estados.

Outro ponto relevante neste período de Governo Provisório, conforme Lenza (2012), foi a instituição do Código Eleitoral (Dec. n. 21.076, de 24/02/1932), que instituiu a Justiça Eleitoral. Assim, trouxe certas garantias contra a política oligárquica anterior, retirando a atribuição de proclamar os eleitos das assembleias políticas e adotando o voto feminino e o sufrágio universal, direto e secreto.

Com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil pela Assembleia Constituinte, em 16 de julho de 1934, encerra-se o Governo Provisório e Getúlio Vargas é eleito e empossado para governar por mais outros quatro anos. Conforme Lenza (2012), essa Carta Constitucional se deu sob forte influência dos efeitos da Grande Depressão e dos diversos movimentos sociais por melhores condições de trabalho, abalando os ideais do liberalismo econômico e da democracia liberal, presentes no texto constitucional anterior, e adentrando a dimensão dos direitos humanos e a perspectiva de um Estado Social de Direito. Assim, a partir dessa Constituição, conforme Leme (1992), a representação dos Estados no Legislativo Federal passou a ser condicionada por critérios de desproporcionalidade, abalando o equilíbrio federativo, dado que os Estados de menor densidade populacional passaram a ser privilegiados em detrimento daqueles mais desenvolvidos e mais populosos.

Já no campo das relações econômicas, Varsano (1996) entende que, apesar de vigente por curto período de tempo, representou importantes alterações na estrutura tributária brasileira, o que permitiu o ingresso do País na fase seguinte da evolução dos sistemas tributários, onde se predominam os impostos internos sobre produtos. Nesse sentido, os estados obtiveram a competência privativa sobre o imposto de vendas e consignações, enquanto os municípios, pela primeira vez dentro do constitucionalismo

pátrio, também obtiveram competência privativa para decretar alguns outros impostos, tais como o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana e o Imposto sobre Diversão Públicas, dentre outros (ver Quadro 2).

Além destas, outra grande inovação, como destacam as análises de Varsano (1996), Cossio (1988; 2002) e Arretche (2005), foi a repartição da receita tributária residual entre as diferentes esferas de governo. Assim, os estados mantiveram a competência para criar outros impostos, além dos que lhe eram atribuídos privativamente, porém parte destas receitas deveriam ser obrigatoriamente transferidas a outros níveis de governos, na proporção de 30% à União e 20% ao município de onde se originasse a arrecadação.

Quadro 2 – Estrutura Tributária na Constituição de 1934

União	Estados	Municípios
Imp. sobre Importação; Imp. Sobre o Consumo de Quaisquer Mercadorias (excetuada os combustíveis de motor de explosão); Imp. sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (excetuada a renda cedular de imóveis); Imp. sobre Transferências ao Exterior; Imp. sobre atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal.	Imp. sobre Exportação; Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Causa Mortis e Intervivos) Imp. sobre a Propriedade Territorial (exceto Urbana); Imp. sobre Vendas e Consignações; Imp. sobre Consumo de Combustíveis de Motor de Explosão; Imp. sobre Indústria e Profissões; Imp. sobre atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia ou regulados por lei estadual; Taxas de Serviços Estaduais.	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana; Imp. sobre Diversões Públicas; Imp. de Licença; Imp. Cedular sobre a Renda de Imóveis Rurais; Taxas sobre Serviços Municipais.

Fonte: Brasil (1934) e Varsano (1996).

Apesar deste aparente progresso institucional, conforme ressalta Oliveira (2007), a Intentona Comunista³⁴ fornece o plano de fundo necessário para Getúlio Vargas

³⁴ Intentona Comunista ocorreu em novembro de 1935, nas capitais Natal, Recife e Rio de Janeiro, representando uma insurreição político-militar que contava com o apoio do

instaurar um regime político autoritário, posteriormente conhecido como Estado Novo (1937-1945).

Com o Estado novo, as liberdades democráticas seriam suprimidas: de uma só vez, as eleições e os partidos políticos foram suspensos; o Congresso Nacional, as Assembleias estaduais e as Câmaras Municipais dissolvidas; e os governos dos estados, bem como os prefeitos municipais passaram, como no Império, a ser nomeados pelo presidente da República. [...] Embora a federação tenha também nela sido formalmente mantida, ajustando a de 1934 à nova ordem que se instaurou, o fato é que não passava de uma ficção (OLIVEIRA, 2007, p. 37).

Conforme Fé (2014), o golpe getulista e a edificação do Estado Novo abriram espaço para o estabelecimento de uma nova ordem constitucional, onde, apesar de nominalmente estabelecer-se uma estrutura constitucional federativa, na prática instalava-se um unitarismo, no qual as administrações estaduais e municipais passaram a representar “coletividades territoriais descentralizadas” sujeitas à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República. De fato, resgatando os conceitos anteriormente enunciados neste trabalho por Soares (1998) e Stepan (1999), tem-se que o modelo federativo é essencialmente incompatível com os moldes de um governo autoritário centralizador.

Apesar de autoritário e centralizador no plano político, de acordo com Lopreato (2000; 2002), o Estado Novo pouco alterou o quadro tributário estabelecido pela última Carta Constitucional, em 1934, mantendo as principais características da estrutura pretérita (ver Quadro 3). As principais alterações se restringiram à expansão dos impostos com base no mercado interno, à racionalização da estrutura tributária e à definição da competência das esferas governamentais, bem como a atribuição do campo residual à competência privativa estadual, sem qualquer necessidade de repartição da arrecadação.

Partido Comunista Brasileiro e de ex-tenentes – agora militares comunistas –, e que tinha o objetivo de derrubar Getúlio Vargas e instalar o socialismo no Brasil (LENZA, 2012, p. 114).

Quadro 3 – Estrutura Tributária na Constituição de 1937

União	Estados	Municípios
Imp. sobre Importação; Imp. Sobre o Consumo de Quaisquer Mercadorias; Imp. sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza; Imp. sobre Transferências ao Exterior; Imp. sobre atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal.	Imp. sobre Exportação; Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Causa Mortis e Intervivos) Imp. sobre a Propriedade Territorial (exceto Urbana); Imp. sobre Vendas e Consignações; Imp. sobre Indústria e Profissões; Imp. sobre atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia ou regulados por lei estadual; Taxas de Serviços Estaduais.	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana; Imp. sobre Diversões Públicas; Imp. de Licença; Imp. Cedular sobre a Renda de Imóveis Rurais; Taxas sobre Serviços Municipais.

Fonte: Brasil (1937) e Varsano (1996).

De fato, Varsano (1996) demonstra que, em virtude das limitações impostas à cobrança do imposto de exportação já pela Constituição de 1934, o imposto sobre vendas e consignações transformou-se gradualmente na principal fonte de receita estadual. Assim, representava, já no início da década de 40, aproximadamente 45% da receita tributária dos estados, enquanto a participação do imposto de exportação reduziu-se para quase 10%, inferior, como destaca o autor, às receitas oriundas dos impostos de transmissão inter vivos e de indústrias e profissões.

Tabela 2 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) – Brasil – 1930/1945

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Distribuição Federativa das Receitas (em %)		
		Arrecadação Direta		
		União	Estados	Municípios
1930	8,36	63,9	36,1	-
1935	10,68	70,5	29,5	-
1936	11,79	57,6	28,7	13,7
1940	13,55	61,3	26,9	11,8
1945	12,60	67,0	25,2	7,8

Fonte: Oliveira (2007).

Além disso, conforme é possível contemplar na Tabela 2, na Era Vargas, em geral, ocorre um aumento da carga tributária em relação ao produto interno, e uma concomitante centralização da arrecadação tributária, amplamente coerente com as políticas keynesianas de expansão dos direitos sociais e de maior intervencionismo do Estado na vida econômica. Porém, especificamente após a instauração do Estado Novo, percebe-se uma ainda maior elevação na carga tributária, bem como uma redução das arrecadações estaduais e municipais, em sintonia com o controle econômico demandado para a manutenção do domínio central autoritário.

Conforme Lenza (2012), durante a Segunda Guerra Mundial, o Governo brasileiro declarou ofensiva contra as potências autoritárias do “Eixo” (Alemanha, Itália e Japão, dentre os principais), coligando-se com os países “Aliados” (União Soviética, Estados Unidos, China, França, dentre os principais). Assim, a entrada na Guerra fez com que Vargas perdesse importante apoio, não se sustentando, internamente, a contradição de manter um Estado arbitrário com base em uma Constituição inspirada no modelo fascista e externamente lutar contra esse regime. Finalmente, em 1945, com a derrota dos regimes totalitários e o fim da Segunda Guerra Mundial, somados à crise política que se seguiu no período, culminaram com a “expulsão” de Vargas do poder pelos Generais Gaspar Dutra e Góis Monteiro, sendo, assim, deposto pelas Forças Armadas e abrindo-se espaço para a realização de eleições livres no País e, conseqüentemente, para a promulgação de uma nova Constituição.

3.1.3. República Populista (1946-1963)

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada pela Assembleia Constituinte em 18 de setembro de 1946, oficialmente encerrou a denominada Era Vargas. No período que se sucedeu, conhecido como República Populista (1946-1964), o Brasil reingressou em uma fase de fortalecimento do federalismo e de descentralização das atividades públicas, conforme Oliveira (2007).

De acordo com Lenza (2012), a nova Carta Constitucional buscou inspiração nas ideias liberais da Constituição de 1891 e nas ideias sociais da Constituição de 1934 e, na

ordem econômica, procurou harmonizar o princípio da livre-iniciativa com o da justiça social. Assim, tal como enunciado por Lopreato (2002), a queda de Vargas recolocou em cena o Congresso Nacional, induzindo a um rearranjo das forças sociais atuantes no sistema e, conseqüente, ampliando, por um lado, o poder das oligarquias para negociar recursos fiscais e verbas do orçamento federal e, por outro, a obrigatoriedade de costurar as alianças inter-regionais.

Em seu trabalho, Azevedo (2005) ressalta que a autonomia subnacional foi considerada fundamental para dar estabilidade à democracia. Assim, a nova Constituição incluiu outros impostos nas competências municipais (ver Quadro 4) e institucionalizou um sistema de transferências de impostos.

Quadro 4 - Estrutura Tributária na Constituição de 1946

União	Estados	Municípios
Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Consumo (IC) Imp. Únicos (IULC, IUEE, IUM) Imp. sobre a Renda (IR) Imp. sobre Transferências ao Exterior (ITC) Imp. sobre Negócios e Economia (INE) Imp. Extraordinários (IEx)	Imp. sobre Vendas e Consignaões (IVC) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Causa Mortis) (ITBI-CM) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Atos Regulados (IAR) Imp. Especiais (IE) Imp. Territorial Rural (ITR)	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Intervivos) (ITBI-IV) Imp. sobre Indústria e Profissões Imp. de Licença (IL) Imp. sobre Diversões Públicas (IDS) Imp. sobre Atos de Economia (IAE)

Fonte: Brasil (1946), Varsano (1996) e Cossío (1998).

Arretche (2005) qualifica a adoção desse sistema de transferências fiscais onde um nível de governo superior é constitucionalmente obrigado a transferir parte de suas receitas como uma das principais inovações introduzidas por essa Carta Constitucional. Assim, desde então, permanece o ideário de que o governo federal deve representar um tipo de arrecadadora substitutiva, transferindo parcela de sua receita tributária para estados e municípios, enquanto os governos estaduais devem fazer o mesmo para com seus respectivos municípios.

Conforme Oliveira (2007), em razão deste modelo, as disputas federativas tenderam a deslocar-se, no campo do federalismo fiscal, da área das competências tributárias para a de definição dos critérios de repartição das receitas. Varsano (1996) entende que, apesar de a Constituição de 1946 não ter promovido uma reforma da estrutura tributária, esse sistema de transferências de impostos modificou significativamente a discriminação de rendas entre as esferas do governo. Além disso, destaca que a criação das transferências foi acompanhada por restrições à utilização dos recursos.³⁵

É impossível discutir as idiosincrasias da formação econômica brasileira neste período sem adentrar, mesmo que de maneira rasa, as excepcionalidades ocorridas durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961). Tal como Souza (2008) explicita em seu livro, JK estabeleceu uma estratégia de industrialização intensiva, materializada no denominado “Plano de Metas”, o qual estabelecia 30 metas específicas, em seis áreas estratégicas – energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação –, além da construção de Brasília, acrescentada posteriormente.

Conforme Villela (2011), apesar de, em termos de crescimento do produto interno e de expansão da economia, o governo JK foi excepcionalmente bem sucedido, o mesmo não pode ser dito no que concerne ao comportamento da inflação, das finanças públicas e das contas externas do Brasil. Ao término do mandato do Presidente Juscelino, a inflação se encontrava na faixa de 30% a 40%, e, além disso, o déficit do governo federal dobrou em termos reais entre 1956 e 1963.

Além disso, tal como destaca Oliveira (2007), neste período acentuaram-se as desigualdades interregionais, em virtude principalmente deste intenso processo de industrialização, notadamente concentrado no eixo Rio de Janeiro-São Paulo. Por outro lado, representou também o início de um processo de preocupação com as desigualdades presentes no contexto brasileiro, bem como da adoção de medidas voltadas para a sua

³⁵ As transferências de imposto único foram vinculadas ao desenvolvimento do sistema de transporte e a empreendimentos relacionados com a indústria de petróleo, enquanto pelo menos metade dos recursos do IR recebidos pelos municípios deveria ser aplicada em benefícios de ordem rural – obras ou serviços cujo objetivo fosse melhorar as condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações das zonas rurais (VARSANO, 1996, p. 6).

redução. De acordo com o autor, este período veio a ser conhecido como o único em que teria efetivamente predominado, no País, o federalismo do tipo cooperativo.

Varsano (1996) também afirma que, durante este período da República Populista, aumenta-se a importância relativa dos impostos internos sobre produtos, de tal maneira que, no começo da década de 1960, estes representavam aproximadamente 65% da receita tributária total do país. Entretanto, em função do modelo nacional-desenvolvimentista, estes não foram suficientes para cobrir as necessidades de dispêndio dos três níveis de governo. Assim, Villela (2011) ressalta que Juscelino proporcionou, de fato, uma economia maior e mais desenvolvida, todavia simultaneamente deixou um “presente de grego”, explicitada, até então, pela piora de vários dos principais indicadores macroeconômicos, internos e externos.

Tabela 3 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) – Brasil – 1945/1965

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Distribuição Federativa das Receitas (em %)		
		Arrecadação Direta		
		União	Estados	Municípios
1945	12,60	67,0	25,2	7,8
1950	14,42	60,6	31,8	7,6
1955	15,05	61,0	33,4	5,5
1960	17,41	64,0	31,3	4,7
1965	18,99	63,6	30,8	5,6

Fonte: Oliveira (2007).

Tal como é possível visualizar na Tabela 3, logo após a derrocada de Vargas, em 1945, ocorre uma significativa descentralização fiscal para, especialmente, os governos estaduais. Além disso, percebe-se também um aumento significativo na proporção da carga tributária em relação ao PIB. Explica-se, em parte, pelas necessidades de financiamento advindas do programa de industrialização intensiva neste período, além do próprio aumento do setor público neste período.

Conforme Lenza (2012), ao fim deste período, após a renúncia do Presidente Jânio Quadros em 1961, as Forças Armadas tentaram impedir a posse do Vice-Presidente João Goulart (Jango), em razão de suas supostas ligações comunistas. O Congresso Nacional, por sua vez, não aceitando o afastamento inconstitucional de Jango, aprovou a instituição de um regime parlamentarista, o qual vigorou até 1963. Com o retorno do

presidencialismo, determinado por referendo nacional, aumentam-se as tensões entre o então Presidente e as Forças Armadas. Finalmente, em 31 de março de 1964, um movimento militar despossa Jango, acusado de estar concatenado com o movimento comunista, inaugurando uma nova fase da formação do federalismo e, em sentido mais amplo, do próprio Estado nacional brasileiro.

3.1.4. Governo Militar (1964-1985)

Em resposta à ameaça comunista, e apoiado por diversos setores da sociedade civil, o Golpe Militar, ocorrido em 1º de abril de 1964, encerra o governo do então presidente João Goulart e inaugura uma nova fase da formação do Estado nacional brasileiro.

Como a correlação das forças sociais era altamente desfavorável às classes e frações de classes que poderiam opor-se ao conteúdo das mudanças e reformas realizadas à época, o Estado burocrático-autoritário que se instaurou, pôde percorrer, sem oposição, e de mãos dadas com os seus pares, as várias etapas necessárias para a implantação e consolidação do projeto formulado pelos novos donos do poder a partir de 1964 (OLIVEIRA, 1995, p. 170).

Lenza (2012) entende que a Constituição de 1967 se deu na mesma linha da Carta de 1937, concentrando bruscamente o poder no âmbito federal, esvaziando os Estados e Municípios e conferindo amplos poderes ao Presidente da República. De fato, conforme Celina Souza (2005), tanto a reforma tributária ocorrida neste período – representada pelo Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) –, quanto a Constituição de 1967 – posteriormente emendada de maneira extensa pela Emenda Constitucional nº 1 em 1969 –, centralizaram na esfera federal o poder político e tributário, afetando por conseguinte o federalismo e suas instituições.

Além disso, Leme (1992) destaca que a desproporção na representação legislativa estadual aprofundou-se ainda mais neste período, ao instituir critérios relacionados com o eleitorado e não mais com a população. Assim, sob a égide de uma distorção necessária à manutenção da Federação, condicionou-se um poder ainda maior aos estados menores em detrimento daqueles mais desenvolvidos, que poderiam efetivamente representar entraves ao projeto militar.

Já no aspecto tributário, tal como destaca Oliveira (1995) em estudo sobre a época, na busca pela adequação do sistema às necessidades do modelo de crescimento que se forjava ao período, as mudanças refletiram-se em um perfil tributário extremamente regressivo e em mecanismos concentradores de receita na esfera federal, prejudicando ainda mais o frágil equilíbrio federativo existente no País. Varsano (1996), também imprime especial ênfase à reforma tributária datada deste período, considerando-a como a mais radical realizada no Brasil.

Um novo sistema tributário foi paulatinamente implantado entre 1964 e 1966, concedendo-se prioridade para as medidas que, de um lado, contribuíssem de imediato para a reabilitação das finanças federais e, de outro, atendessem de forma mais urgente os reclamos de alívio tributário dos setores empresariais, que constituíam a base política de sustentação do regime: a administração fazendária federal foi reorganizada; o IR sofreu revisões que resultaram em vigoroso crescimento de sua arrecadação; e o imposto de consumo foi reformulado dando origem ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com resultado semelhante. A Emenda Constitucional nº 18/65 que, com algumas alterações, incorporou-se ao texto da Constituição de 30 de janeiro de 1967 e o Código Tributário (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) são os documentos legais que marcam o fim dos trabalhos desta reforma (VARSANO, 1996, p. 9).

Conforme Rezende (1995), ao mesmo tempo em que se desenvolveu uma ampla concentração das competências tributárias na União, instituiu-se, em contrapartida, inovadores mecanismos de transferências intergovernamentais de receitas. Com isso, beneficiaram-se, notadamente, os estados menos desenvolvidos e os municípios menos populosos, em uma tentativa de assegurar o apoio político destes entes, por meio da aplicação direta de recursos federais e da participação nos fundos compensatórios então criados.

A reforma tributária [...] além de diversos outros aspectos que revolucionaram o sistema tributário, promoveu dois movimentos simultâneos que alteraram profundamente a dinâmica de apropriação da receita fiscal no plano federativo. Por um lado, centralizou de forma inédita a arrecadação no governo federal e, em contrapartida, criou um sistema de transferências redistributivas mais amplo, que atuava como mecanismo compensatório em relação à centralização das competências tributárias e em relação ao elevado grau de concentração da atividade econômica que a década anterior explicitara. Este primeiro sistema efetivo de partilha redistributiva apoiava-se essencialmente nos chamados Fundos de Participação de Estados e Municípios (PRADO, 2003, p. 50).

Prado (2003; 2007) entende que, apesar da presença de algumas partilhas tributárias na história brasileira, instituiu-se, aqui, o primeiro sistema de transferência de recursos com sentido estritamente redistributivo no setor público brasileiro.³⁶ Os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e os Fundos de Participação dos Municípios (FPM) eram formados pelo aporte de 10% das receitas dos dois principais impostos federais, porém, conforme Rezende (2001) e Prado (2007), possuíam motivações essencialmente distintas. Assim, o FPE tinha uma orientação estritamente redistributiva, no sentido de assegurar uma participação maior na repartição dos recursos aos estados de menor renda per capita, enquanto o FPM baseava-se apenas no critério populacional, privilegiando os municípios de pequeno porte e deixando implícita uma preocupação em por freio ao ritmo acelerado de urbanização.

Além destes, outro ponto polêmico da reforma, conforme Prado (2003), consistiu na definição da competência estadual sobre o principal imposto de consumo, o ICM (ver Quadro 5). Apesar de, em um primeiro momento, a competência estadual ser limitada pelo controle do governo federal e do Senado, com a evolução do sistema acabou-se abandonando este controle e consolidando seu uso como instrumento de política econômica regional, de tal forma que este processo conduziu à atual problemática da denominada “guerra fiscal”.

³⁶ É fundamental ressaltar aqui o sentido que a redistributividade assume para Sérgio Prado, como sendo “toda transferência que entrega para governos, de nível inferior, receitas que ele não teria como arrecadar dado o sistema tributário vigente. É, portanto, aquela que propicia aos governos recursos que não guardam relação com as bases tributárias de sua jurisdição. Isso significa que entendemos como redistributividade, de fato, toda transferência que não seja devolução tributária. Ela pode não ter o objetivo de reduzir desigualdades e até mesmo ter efeitos perversos nesse sentido. A orientação para reduzir disparidades ou equalizar a distribuição de receitas é um atributo adicional que as transferências redistributivas podem assumir ou não (PRADO, 2003, p. 46).

Quadro 5 – Estrutura Tributária do Brasil na Constituição de 1964

União	Estados	Municípios
Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. Únicos (IULC, IUEE, IUM) Imp. sobre Serviços de Comunicação (ISC) Imp. sobre Transportes (IT) Imp. sobre a Renda das Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Territorial Rural (ITR)	Imp. sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS)

Fonte: Brasil (1964), Varsano (1996) e Cossio (1998).

Essa limitação do poder fiscal dos governos estaduais, conforme Varsano (1996), objetivou, essencialmente, a não-interferência destes na definição e no controle do processo de crescimento. Assim, o poder concedido aos estados para legislar em matéria relativa ao ICM foi limitado, de tal maneira que gerasse arrecadação mas que não pudesse ser utilizado como instrumento de política. Além disso, ocorre também uma interferência do poder central nos entes subnacionais ao ponto que os recursos oriundos das transferências intergovernamentais foram parcialmente vinculados a gastos compatíveis com os objetivos estipulados pelo governo.

Conforme Lopreato (2002), o domínio das matérias fiscais e tributárias (ver Quadro 5) garantiu à União crescente participação na distribuição dos recursos tributários efetivamente disponíveis, cerceando, por conseguinte, o poder fiscal dos Estados. Nesse sentido, os governos estaduais cada vez mais limitados em termos de poder fiscal e sem recursos próprios para acompanhar a demanda de gastos, passaram a depender de outras fontes de financiamento.

A dependência de empréstimos externos e do acesso a recursos internos, originários, em grande medida, dos fluxos financeiros dos bancos, órgãos e agências oficiais federais, alterou a estrutura de financiamento estadual. O total dos gastos estaduais passou a ser definido não somente

pelo montante dos recursos fiscais, mas pela capacidade de alavancar recursos pela cadeia de relações financeiras mantida com a esfera federal e no interior dos próprios governos estaduais. Assim, as articulações financeiras dos Estados com a União e com as empresas e bancos estaduais tornaram-se fator relevante no entendimento do arranjo federalista brasileiro (LOPREATO, 2002, p. 195).

Nesse sentido, Jayme Junior (1994) afirma que a estrutura de financiamento dos entes subnacionais neste período vinculou-se diretamente às relações financeiras e políticas entre União, estados e municípios e, por conseguinte, com o pacto federativo e suas transformações. Dentro deste contexto, a questão do endividamento estadual associa-se tanto com a natureza do federalismo fiscal brasileiro quanto com o padrão de financiamento que caracterizou a estrutura econômica brasileira no período, onde o recurso ao endividamento externo e interno representou importante papel no financiamento dos investimentos e custeio da máquina administrativa estadual.

Além disso, em âmbito externo, com o Primeiro Choque do Petróleo, em 1973, diante do aumento excepcional do preço do barril de petróleo, conforme Cerqueira (2003), projeta-se uma série de efeitos adversos no cenário econômico dos países não exportadores do produto, industrializados ou em desenvolvimento, de tal maneira que parte das economias mundiais entrou em recessão.

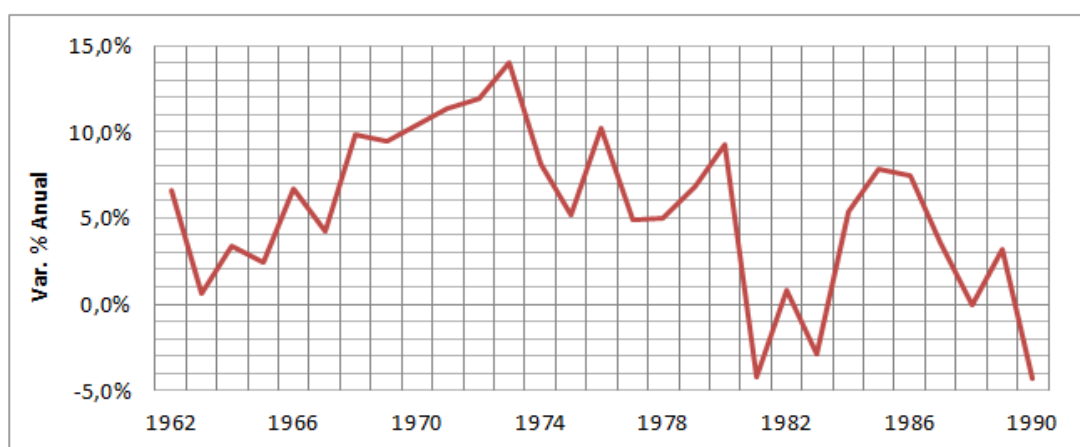
Conforme Oliveira (1995), a resposta das autoridades governamentais aos problemas da crise econômica que se iniciou aqui – materializada na figura do II Plano Nacional de Desenvolvimento – exigiu uma definição de mecanismos de financiamento que suportassem os novos investimentos e garantissem os recursos necessários para a manutenção do modelo burocrático-autoritário do período. Esse financiamento foi atendido pelo aporte de recursos externos e pela expansão da dívida pública.

Por sua vez, o Segundo Choque do Petróleo, em 1979, representado por um ainda maior aumento do preço do barril do produto, seguido de uma brusca elevação das taxas de juros internacionais, iniciou uma nova fase de dificuldades no cenário internacional. Tal como destaca Hermann (2011), diante da significativa dependência do Brasil à importação de petróleo e bens de capital e do elevado endividamento externo do país à época, esses choques condicionaram a política econômica brasileira no período, exigindo políticas de ajuste externo.

A crise da dívida externa, conforme Lopreato (2002), foi quando se explicitou a falência do padrão de financiamento dos governos estaduais criado pelo regime militar, de tal maneira que tornou ainda mais precárias as condições de coordenação federativa, acirrando, por conseguinte, as relações conflituosas entre as esferas de governos e os sucessivos fracassos na tentativa de conter o déficit público.

Assim, no período que se segue, especificamente entre 1981 e 1983, de acordo com Oliveira (1995), lança-se opção por um ajustamento recessivo, objetivando equacionar as contas externas e reequilibrar as contas públicas internas. Entretanto, acabou por agravar a situação das contas públicas com a redução de suas fontes de receitas e, além disso, terminou provocando uma cada vez maior oposição à política econômica por importantes setores da sociedade, desnudando a mudança na correlação das forças sociais e o desmoronamento do regime militar.

Gráfico 1 – Var. % do Produto Interno Bruto – Brasil – 1962-1990



Fonte: Dados extraídos de Sistema Gerenciador de Séries Temporais, v2.1, Banco Central do Brasil, 2017.

Como é possível perceber pelo Gráfico 1, as implicações econômicas dessas grandes crises internacionais se deram de maneira nítida no Brasil. Após uma “ligeira” queda no crescimento do PIB brasileiro, em 1973, controlada pelo recurso ao endividamento externo, ocorre uma verdadeira recessão econômica após o Segundo Choque do Petróleo, consubstanciada em uma contração do PIB na ordem de quase 5%.

Além deste conjunto de problemas, em certa medida exógenos ao País, Oliveira (1995) ressalta que a utilização exagerada do instrumento fiscal para os objetivos de crescimento, notadamente ocorrida no período, também ajudou a conduzir o sistema nacional à crise econômica, explicitada pela desaceleração da economia e simultânea aceleração da inflação já em meados da década de 1970.

Conforme Kugelmas (2001), em razão desta sobreposição de fatores, neste período ampliou-se significativamente a capacidade extrativa da União, reforçou-se a dependência dos estados menos desenvolvidos – receptores da maior parcela das transferências do FPE – e limitou-se a autonomia administrativa dos governos estaduais, ao atribuir ao Senado a fixação das alíquotas do ICM, sua grande fonte de receita própria.

Os dados contemplados na Tabela 4 demonstram um aumento significativo na relação carga tributária e produto interno, enquanto de fato também ocorre uma centralização fiscal antes nunca vista na Federação brasileira. Justifica-se, porém, pelo papel de arrecadadora substituta e pela instituição de um sistema de partilhas intergovernamentais. Além disso, ocorre um aumento também nas receitas disponíveis aos entes municipais, oriundas principalmente do recebimento de transferências dos níveis superiores de governo. Entretanto, o ponto que merece maior destaque aqui é a redução da receita disponível para os Estados, mais gritante do que aquela ocorrida no modelo do Estado Novo. Conforme já explicitado por Varsano (1996), neste período ocorre uma limitação do poder fiscal dos governos estaduais com vistas à não-interferência destes na definição e no controle do processo de crescimento burocrático-autoritário, de tal maneira que percebe-se uma perda tanto na arrecadação direta quanto nas receitas oriundas de transferências da União.

Tabela 4 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) e da Receita Disponível – Brasil – 1960/1985

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Distribuição Federativa das Receitas (em %)					
		Arrecadação Direta			Receita Disponível (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,41	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1965	18,99	63,6	30,8	5,6	54,8	35,1	10,1
1970	25,98	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	9,9
1975	25,22	73,7	23,5	2,8	68,0	23,3	8,7
1980	24,52	74,7	21,6	3,0	68,2	23,3	8,6
1981	25,25	75,4	21,3	3,3	68,4	22,3	9,3
1982	26,34	75,9	21,4	2,7	69,0	22,1	8,9
1983	26,97	76,5	20,6	2,8	69,8	21,3	8,9
1984	24,34	73,6	23,7	2,7	65,8	24,1	10,1
1985	24,06	72,7	24,9	2,4	62,7	26,2	11,1

Fonte: Oliveira (2007).

Os anos oitenta, conforme Prado (2007), se iniciam sob a égide da crise externa, do fracasso do II PND e do início da decadência do regime autoritário. Um ponto principal neste momento é o fortalecimento político dos governos subnacionais, que se explicita na forte campanha pela ampliação da autonomia política e financeira destes governos. Assim, o início da normalização democrática pelas eleições regionais, a partir de 1982, levou a polarização crescente entre um governo federal autoritário e governos legitimamente eleitos nos estados e municípios.

Enfraquecido pela crise econômica e política que decorria no período, tal como afirma Oliveira (2007), o governo militar deu início a um processo de descentralização de receitas, recompondo e ampliando os fundos de participação dos estados e municípios, e de gastos, extinguindo as vinculações do FPE e do FPM.

As concessões e demarches realizadas pelo poder autoritário nessas frentes não foram suficientes, no entanto, para impedir sua derrocada em 1985, tendo sido substituído por um governo civil, eleito indiretamente por um Colégio Eleitoral do regime militar, que se responsabilizaria por comandar a transição política para um regime democrático e convocar uma Assembleia Constituinte para elaborar uma nova Carta Magna para o país, a qual deveria incorporar as demandas da sociedade pelo Estado de direito, por liberdades democráticas e pelo fortalecimento da descentralização e por mais políticas sociais em oposição à forte centralização do poder, de recursos e de responsabilidades do período anterior (OLIVEIRA, 2007, p. 46).

3.2. A Redemocratização do País e a Nova República

Redemocratização, por consenso, é um processo de restauração do Estado de Direito e da democracia em países que passaram por um período de autoritarismo ou de ditadura. Conforme Chauí e Nogueira (2007), os processos de redemocratização, a rigor, não têm data para começar e terminar, fazem-se sem separações rígidas entre um “antes” e um “depois”, e são significativamente particularizados pelas condições concretas em que transcorrem. A destruição de uma ditadura, portanto, só se completa quando se consegue dar início à edificação de um regime firmemente comprometido com a democracia, legitimado socialmente e sustentado por uma cultura pública renovada.

Conforme Rezende, Oliveira e Araújo (2007), duas forças importantes moldaram os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e exerceram significativa influência nas decisões relevantes para o sistema tributário e a federação. Primeiro, ressalta-se as demandas dos estados e municípios por autonomia financeira, considerada indispensável para sancionar a crescente autonomia política nas últimas etapas do regime militar, tendo início com as eleições diretas para os governadores em 1982. Em segundo lugar, a pressão dos movimentos sociais pela universalização dos direitos de cidadania, entendida como imprescindível para reverter o crescimento socialmente excludente dos ciclos anteriores de expansão da economia brasileira.

A Federação é a governabilidade. A governabilidade da Nação passa pela governabilidade dos Estados e dos Municípios. O desgoverno, filho da penúria de recursos, acende a ira popular, que invade primeiro os paços municipais, arranca as grades dos palácios e acabará chegando à rampa do Palácio do Planalto. A Constituição reabilitou a Federação ao alocar recursos ponderáveis às unidades regionais e locais, bem como ao arbitrar competência tributária para lastrear-lhes a independência financeira. Democracia é a vontade da lei, que é plural e igual para todos, não a do príncipe, que é unipessoal e desigual para os favorecimentos e os privilégios. Se a democracia é o governo da lei, não só ao elaborá-la, mas também para cumpri-la, são governo o Executivo e o Legislativo (PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE DEPUTADO ULYSSES GUIMARÃES, 1988).³⁷

³⁷ Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14.380-14.382.

3.2.1. Constituição Federal de 1988

A nova Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, instituiu, conforme será detalhado abaixo, uma das estruturas federativas mais descentralizadas do mundo. Conforme Giambiagi e Além (2011), o processo de descentralização das últimas décadas no contexto latino-americano, em linhas gerais, se deu estritamente relacionado ao processo de redemocratização da região, assim como ao objetivo maior de reforma do Estado. Assim, de acordo com Oliveira (2007), o arranjo federativo advindo da nova Carta Constitucional foi diretamente influenciado pelas demandas da sociedade por mais políticas sociais e descentralização – entendida na época como um sinônimo de democracia.

Uma das principais inovações introduzidas foi a promoção dos municípios ao *status* de entes autônomos federativos, equiparando-os aos estados e ao Distrito Federal. Tal como destacam Abrucio e Soares (2001), conjuntamente ao obstáculo financeiro e administrativo, o bom andamento da descentralização foi prejudicado pelo discurso em prol da municipalização, de tal maneira que o quadro institucional, ao longo do período, favoreceu o municipalismo autárquico, primeiro resultado da multiplicação de municípios. Assim, tal como contemplado na Tabela 5, entre 1988 e 1997, foram criados novos 1.318 municípios, em virtude da liberalidade nas regras de criação e dos critérios para partilha do FPM, onde qualquer localidade instituída recebe uma quantia do Fundo.

Tabela 5 – Multiplicação dos Municípios com a CF/88 – 1988/1997

Estado	1988	1997	1988/1997	Estado	1988	1997	1988/1997
Rio Grande do Sul	273	467	194	Rio de Janeiro	66	91	25
Piauí	48	221	173	Espírito Santo	58	77	19
Minas Gerais	722	853	131	Pernambuco	168	185	17
Paraná	297	399	102	Ceará	170	184	14
Santa Catarina	199	293	94	Rio Grande do Norte	152	166	14
Maranhão	136	217	81	Roraima	2	15	13
São Paulo	572	645	73	Amapá	5	16	11
Goiás	184	242	58	Acre	12	22	10
Tocantins	83	139	56	Mato Grosso do Sul	72	77	5
Pará	88	143	55	Alagoas	97	101	4
Paraíba	171	223	52	Amazonas	60	62	2
Bahia	367	415	48	Sergipe	74	75	1
Mato Grosso	93	126	33	Distrito Federal	1	1	0
Rondônia	19	52	33	Total	4.189	5.507	1.318

Fonte: Abrucio e Soares (2001)

Nos aspectos positivos deste processo de municipalização, destacam-se a maior democratização oriunda do repasse de funções aos governos locais, bem como aquelas premissas básicas do modelo de Tiebout, como a melhor adequação às preferências dos habitantes de cada região e as possibilidades de inovações advindas da experimentação local. Apesar disso, conforme os autores, em virtude das marcantes desigualdades existentes na Federação brasileira, a maioria dos municípios não pôde, por si só, realizar muitas das tarefas públicas, de tal maneira que o desenho municipalista das políticas reforçou uma visão incongruente com a realidade do País.

Nesse sentido, a falta de recursos induziria os municípios à uma competição pelo dinheiro público de outros níveis de governo e por investimentos privados, além de ainda repassarem seus custos a outros entes. Mas a multiplicação de municípios tornou-se efetivamente predatória porque benefício mas os municípios pequenos, onde a menor população e também menos necessidade de recursos públicos.

Os municípios criados tem a menor porcentagem de receita própria dentro da receita total e são os que tem, disparado, a maior receita per capita total. Traduzindo: a multiplicação de municípios significou, de um lado, um estímulo à irresponsabilidade fiscal e a dependência em relação as transferências intergovernamentais e, de outro, está retirando recursos dos maiores para os menores sem que nesses últimos esteja vivendo os habitantes mais pobres do País, que em termos absolutos estão cada vez mais das regiões metropolitanas. A maioria dos municípios criados contém uma ínfima parcela da população brasileira. Assim, ao contrário do que tem propugnado alguns municipalistas, a febre de emancipações favorece uma parcela minoritária da população brasileira, a qual [...] tem regressivamente se beneficiado da distribuição de recursos ao longo da Federação (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 69-76).

Conforme os estudos comparativos de Anwar Shah (1991), este peculiar arranjo federativo se deu em dissonância com as demais experiências federativas ocorridas até a época, nas quais os governos municipais/locais estabeleciam majoritariamente uma relação de subserviência para com os governos estaduais. Tal como já explicitado por Musgrave (1959), as implicações deste tipo de arranjo são inúmeras, dado que os problemas e as dificuldades se tornam ainda mais complexos quando coexistem mais de dois níveis governamentais autônomos.

Prado (2007) entende que as mudanças introduzidas pela nova Constituição foram fortemente favoráveis aos governos subnacionais, destacando que, além da elevação

constitucional dos municípios à condição de entes federados com autonomia plena, ocorreu a ampliação dos coeficientes dos fundos de participação; a expansão da base tributária disponível para os governos estaduais e, principalmente, incorporação da base com elevada produtividade tributária potencial; a eliminação da possibilidade da União interferir com a administração do imposto, concedendo ampla autonomia aos gestores estaduais; e a obrigatoriedade de descentralizar o atendimento básico de saúde e a educação básica, ampliando as transferências federais para financiamento de programas nacionais executados pelos governos locais, principalmente o Sistema Único de Saúde (SUS) e posteriormente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Affonso (2003) destaca que, a exemplo do Brasil no final da década de 1980, naqueles casos onde a descentralização fiscal ocorreu por uma pressão direta em prol da redemocratização, percebe-se um maior peso nas reivindicações por maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. Como demonstram os trabalhos de Rezende (2006) e de Giambiagi e Além (2011), de fato a Reforma Fiscal advinda com a nova Carta Constitucional instituiu um aumento na participação dos estados e municípios na arrecadação do governo federal, por meio do aumento das alíquotas de transferência dos fundos de participação, enquanto, simultaneamente, reduziu parcialmente a competência tributária federal (ver Tabela 5).

O processo de descentralização tributária [de 1988] se deu num contexto particularmente adverso, marcado por mudanças acentuadas no regime político (a ampla redemocratização do País) e em meios a uma crise macroeconômica sem precedentes históricos (estagnação, superinflação, queda da receita tributária, etc.), sem contar os efeitos sociais decorrentes (desemprego, miséria, etc.) (AFONSO, 1995, p. 316).

Tabela 6 - Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) e da Receita Disponível – Brasil – 1988/2005

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Distribuição Federativa das Receitas (em %)					
		Arrecadação Direta			Receita Disponível		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1989	24,13	67,4	29,9	2,7	60,6	25,2	14,2
1990	28,78	67,0	29,6	3,4	59,9	26,6	13,5
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	54,7	29,6	15,7
1992	25,01	66,1	29,1	4,8	57,0	28,1	14,9
1993	25,78	68,7	26,6	4,7	57,8	26,4	15,8
1994	29,75	67,8	27,1	5,1	59,3	25,1	15,6
1995	29,41	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6
1996	29,09	67,3	27,7	5,0	56,0	27,6	16,3
1997	29,56	66,2	28,8	5,0	56,2	27,7	16,1
1998	29,64	67,0	27,5	5,5	56,2	26,6	17,2
1999	31,71	68,1	26,9	5,0	57,0	26,0	17,0
2000	33,36	66,7	27,6	5,7	55,8	26,3	17,9
2001	35,12	67,0	27,6	5,4	56,2	26,6	17,2
2002	36,63	68,4	26,2	5,5	57,2	25,6	17,2
2003	35,85	67,6	26,6	5,8	57,1	25,6	17,3
2004	37,03	67,8	26,5	5,7	57,8	25,3	17,0
2005	38,94	68,4	26,0	5,6	57,6	25,2	17,2

Fonte: Adaptado de Rezende, Oliveira e Araújo (2007).

Além disso, Marta Arretche (2005) afirma que com a nova Constituição, as transferências constitucionais da União passaram a funcionar como *block grants*, ou seja, poderiam ser gastas de modo praticamente livre pelos governos subnacionais. Nesse sentido, proibia-se expressamente a vinculação de gasto de receita derivada de impostos, com a única exceção feita à educação, onde a União deveria gastar 18% de sua receita disponível – arrecadação direta e transferências constitucionais –, e os governos estaduais e municipais deveriam obrigatoriamente também gastar 25% de sua receita disponível para esta rubrica de despesa.

Conforme Mendes Júnior (2010), apesar de constitucionalizar o princípio da não-vinculação, a CF/88 simultaneamente estabeleceu um mecanismo pelo qual parte das receitas arrecadadas pelo governo central seria vinculada a certas finalidades, julgadas pelos constituintes como prioritárias. Todavia, tal como enunciam Cunha e Rezende (2002), apesar da importância das áreas asseguradas pelas vinculação de recursos, existe hoje um reduzido espaço disponível no orçamento para redefinição de prioridades quanto

à alocação de recursos, bem como limita-se o grau de liberdade dos governos para realizar ajustamentos no decorrer do processo orçamentário,

Além disso, conforme Giambiagi e Além (2011), a capacidade de resposta do governo central à situação fiscal nacional foi seriamente afetada, tanto pelo fato de passar a ser responsável por uma fração menor do gasto público total, quanto pelo fato da perda de controle direto sobre parcela de seus gastos, em função das restrições com despesas com pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais intergovernamentais e juros da dívida pública.

Para Cossío (1998), outro fator importante a se considerar é que a nova Carta Constitucional optou pela redistribuição de recursos financeiros mediante ampliação de transferências, em vez de buscar redistribuir a capacidade de obtenção de recursos tributários. Em decorrência disto, foi responsável por enfraquecer ainda mais o vínculo entre impostos e gastos para a provisão de bens públicos, abrindo espaços para comportamentos fiscais irresponsáveis dos governos subnacionais e aprofundando o desequilíbrio fiscal do setor público.

Shah (1991) também destaca que os modelos de transferências intergovernamentais instituídos aqui, claramente favoreceram os entes municipais. Desse modo, ocorre uma redução nos esforços de arrecadação própria destes entes, gerando ineficiências ao sistema como um todo.

Quadro 6 – Estrutura Tributária das Constituições de 1964 e de 1988

	Constituição de 1964	Constituição de 1988
União	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. Únicos (IULC, IUEE, IUM) Imp. sobre Serviços de Comunicação (ISC) Imp. sobre Transportes (IT) Imp. sobre a Renda das Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Territorial Rural (ITR)	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. sobre a Renda das Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Territorial Rural (ITR)
Estados	Imp. sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imp. sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Causa Mortis) (ITBI-CM) Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Municípios	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS)	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Intervivos) (ITBI-IV) Imp. Sobre Vendas e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL)

Fonte: Adaptado de Cossio (1998).

Conforme Shah (1991), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma repartição razoavelmente clara de arrecadações e atribuições, amplamente coerente com os princípios econômicos que regem a temática. Todavia, as atribuições constitucionais de arrecadação tributária, principalmente na área de impostos sobre consumo representam dificuldades ao bom funcionamento do federalismo fiscal no Brasil. Todos os três níveis de governo tem responsabilidades parcialmente sobrepostas no que concerne ao desenvolvimento e administração das políticas fiscais sobre Impostos de Valor Adicionado (IVA) – a União é responsável pelo Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), os Estados pelos Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e os Municípios pelo Imposto sobre Serviços (ISS).

Já para Prud'homme (1995) e Tanzi (1995), a descentralização ocorrida sob a égide da Constituição Brasileira de 1988 se deu significativamente mal desenhada.

Primeiramente, porque foram atribuídas bases tributárias de significativa magnitude às esferas estaduais, reduzindo a participação do governo central no recolhimento de impostos. Em segundo lugar, aumentaram-se também as transferências automáticas do governo central para os governos subnacionais, reduzindo ainda mais as receitas fiscais retidas pelo poder central. Em decorrência do concomitante aumento das prerrogativas estabelecidas constitucionalmente, o governo central acabou por buscar aumentar sua receita disponível utilizando tributos menos eficientes e menos rentáveis. Por fim, a imbricação destes fatores desaguou no estuário do aumento do déficit fiscal e dos problemas na condução do processo macroeconômico pelo governo central.

No que concerne à deterioração do sistema tributário brasileiro, destaca-se que, no esforço de garantir financiamento adequado para o Orçamento da Seguridade Social, criou-se naquele momento a figura das contribuições sociais, que só poderiam ser criadas pela União e teriam sua receita vinculada ao orçamento da seguridade. Ponto básico desta iniciativa era não serem estas contribuições tratadas como impostos, não serem incluídas no capítulo tributário da Constituição e, principalmente, não serem passíveis de compartilhamento com os governos subnacionais. O trabalho de Rezende, Oliveira e Araújo (2007) explicita de forma clara essa problemática fiscal.

As demandas por autonomia financeira foram atendidas mediante a ampliação das bases tributárias de estados e municípios e forte ampliação das percentagens da receita dos principais impostos federais repartidas com estes entes federados mediante os fundos constitucionais. [...] No campo dos direitos sociais a palavra de ordem era diversificar as fontes de financiamento para evitar a dependência de contribuições sobre a folha de salários, mais sensível ao ciclo da economia, e proteger os recursos da seguridade social, que universalizava o acesso à previdência, saúde e assistência da conhecida interferência do tesouro nacional. [...] Instaurava-se, portanto, a dualidade tributária que deu à luz a irmãos siameses. O sistema tributário e o regime de financiamento da seguridade social, embora concebidos para serem independentes acabaram nascendo unidos pelo abdômen. Desde então, o crescimento da seguridade provocou a atrofia da federação. Com o crescimento das contribuições para a seguridade, a qualidade da tributação foi se deteriorando, ao mesmo tempo em que o objetivo de reforçar a federação, conforme a intenção dos constituintes, foi sendo progressivamente abandonado (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007, p. 12).

Assim, conforme os autores, o aumento das contribuições sociais na tributação brasileira se deu em razão da redução da receita disponível no governo central, diante da partilha obrigatória dos impostos federais (as contribuições não são partilhadas com os

governos subnacionais) e da maior demanda pela ampliação dos gastos com políticas sociais (financiados pelas contribuições). Todavia, esse aumento da importância relativa das contribuições, em detrimento da importância dos impostos, induz a uma piora na qualidade da tributação, além de gerar desequilíbrios e conflitos federativos e dificultar a gestão pública eficiente.

Além disso, Prado (2007) afirma que a incapacidade do governo federal de promover um ajustamento fiscal dos estados, por negociação ou por imposição, inaugura um período onde predominam uma sequência de eventos de “salvamento” dos governos estaduais, iniciando pela crise dos bancos em 1985/1987 e alcançando a primeira metade dos anos noventa, nos quais o governo federal terminava por absorver os desequilíbrios e acarretar uma nova rodada de gastos em excesso até uma nova renegociação. Os governos estaduais não quiseram, inicialmente, e depois não foram efetivamente capazes de controlar seus déficits, chegando ao momento em que a estabilização da economia foi finalmente lograda – o Plano Real em 1994 – fortemente fragilizados.

Portanto, conforme Rezende (1995), a Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro. As dificuldades tangentes à conciliação da descentralização de receitas com uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, com especial ênfase no campo das políticas sociais, acarretaram, conforme o autor, em fortes desequilíbrios no equilíbrio federativo.

3.2.2. Plano Real

Conforme Cerqueira (2003), em estudo pelo Banco Central do Brasil (Bacen), a combinação de condições políticas, históricas e econômicas, no início da década de 1990, permitiu ao governo brasileiro lançar as bases de um programa de estabilização de longo prazo, o Programa de Estabilização Econômica ou Plano Real.

Implementado ainda em governo de Itamar Franco, o Plano Real foi essencialmente formulado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, em conjunto com os economistas André Lara Rezende, Pérsio Arida, Pedro Malan,

Gustavo Franco, Edmar Bacha, dentre outros. Tal como apontado por Bresser-Pereira (1994) e por Souza (2008), o Plano Real foi fundamentado na teoria da inflação inercial e no fenômeno da memória inflacionária, onde os índices que estão por vir refletem tanto os indicadores passados quanto as expectativas em relação ao comportamento futuro.

A teoria neo-estruturalista da inflação inercial, que foi desenvolvida entre 1980 e 1983, foi provavelmente a contribuição mais original que o pensamento latino-americano e particularmente brasileiro ofereceram à macroeconomia. Distinguindo os fatores aceleradores dos fatores mantenedores da inflação, a nova teoria foi capaz de oferecer uma explicação satisfatória para a inflação alta e crônica que havia se tornado comum em muitos países a partir dos anos 80. Essa era uma inflação que nem as teorias monetaristas, baseadas no déficit público, na emissão de moeda e nas decorrentes expectativas inflacionárias, nem as teorias keynesianas apoiadas no déficit público e no decorrente excesso de demanda explicavam. Era também uma inflação para a qual as políticas de estabilização ortodoxas ou convencionais, de caráter monetarista e keynesiano, baseadas no ajuste fiscal e no controle monetário, não se revelavam efetivas, na medida em que a inércia inflacionária tornava a oferta de moeda endógena ou passiva (BRESSER-PEREIRA, 1994, p. 130).

Para isso, resgatou-se então os conceitos entoados justamente por Arida e Lara-Resende na pretérita elaboração do Plano Cruzado, solução popularmente conhecida como “larida”, não implementada antes por motivos de conjuntura político-econômica. De fato, em texto publicado ao fim da metade da década de 1980 pela PUC-Rio, Arida e Lara-Resende (1985) já classificavam as causas da inflação brasileira como sendo, predominantemente, inerciais, e, por conseguinte, destacavam a importância de uma reforma monetária com emissão de moeda indexada como neutralizador desta memória inflacionária.

A mudança para a moeda indexada equivale à indexação quase completa e instantânea da economia. A inflação medida na moeda antiga perde significado. Os verdadeiros problemas causados pela indexação para trás e a inflação inercial são, pois, solucionados. Os falsos problemas, como, por exemplo, o déficit do setor público desaparecem. Os déficits nominal e real coincidem quando medidos na nova moeda. Se este último é próximo de zero, o primeiro também o será. O falso problema da rolagem da dívida pública nominal também desapareceria (ARIDA; LARA-RESENDE, 1985, p. 22, tradução nossa).³⁸

³⁸ The shift to the indexed money is equivalent to an almost complete and instantaneous indexation of the economy. Inflation measured in the old money loses its meaning. The real problems caused by backward-looking indexation and inertial inflation are thus solved. The false problems, such as the nominal deficit of the public sector, disappear.

Assim, estabelecidos os principais rumos da política econômica, o Plano Real foi executado em uma sucessão de três fases, referentes, respectivamente, ao ajuste fiscal, à indexação plena e à reforma monetária (BRESSER-PEREIRA, 1994; CERQUEIRA 2003; SOUZA 2008; CASTRO, 2011). Por consenso, a primeira fase iniciou-se com o anúncio do Programa de Ação Imediata (PAI), em junho de 1993. Tal como apontado pelo próprio Ministro Fernando Henrique Cardoso, na Exposição de Motivos nº 395 – encaminhada ao Presidente da República no fim do referido ano –, o principal propósito do Programa era alcançar o equilíbrio fiscal, dado que a desordem financeira e administrativa do Estado era tida como a principal causa da inflação crônica que advinha já da década anterior. Nesse sentido, previu um conjunto de medidas voltadas para a reorganização do setor público, incluindo redução e maior eficiência de gastos; recuperação de receita tributária na esfera federal; fim da inadimplência de Estados e Municípios para com a União; controle dos bancos estaduais; saneamento dos bancos federais; aperfeiçoamento e ampliação do programa de privatização.³⁹

Neste período destaca-se também, conforme Vargas (2006), o avanço da estratégia de avanço do governo federal sobre a receita tributária. Assim, inaugurada desde o pós constituinte, esta estratégia aprofundou-se a partir da montagem do Plano Real, sendo voltada em especial para ampliar as receitas de contribuição social e de impostos não compartilhados. Assim, notabiliza-se como iniciativa inovadora, com impactos significativos, a aprovação de um mecanismo de desvinculação de receitas previsto em lei, o Fundo Social de Emergência, em 1994.

Tal como também destacam Giambiagi e Além (2011), o governo federal instituiu mecanismos incumbidos de desvincular parte das receitas constitucionalmente vinculadas, justamente em resposta à redução de sua receita e ao aumento da rigidez de seu orçamento, o que restringiu consideravelmente a sua capacidade de controle de

Measured in the new money, the nominal and real deficits coincide. If the latter is close to zero, the former will come close to zero. The false problem of the roll-over nominal public debt would also disappear.

³⁹ Ver BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Programa de Estabilização / exposição de motivos n. 395, de 07 de dezembro de 1993, do Senhor Ministro de Estado da Fazenda, Senador Fernando Henrique Cardoso, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República.** Brasília: Ministério da Fazenda, 1993.

alocação de recursos,. Na já referida Exposição de Motivos, do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, o tema do engessamento orçamentário é abordado de maneira ampla:

A crise fiscal da União decorre também do aumento da rigidez das contas públicas. Este engessamento é o resultado da expansão gradual das transferências obrigatórias e vinculações constitucionais da despesa à receita, as quais não podem ser alteradas nos Orçamentos anuais. [...] As transferências a Estados e Municípios, de 11,87 por cento das receitas da União em 1983, passam a ocupar 18,8 por cento em 1992. Mais impressionante, no entanto, é o crescimento das outras vinculações, como, por exemplo, das despesas predeterminadas da Seguridade Social, que passam de 34,8% por cento em 1988 para 48,1 por cento quatro anos depois. [...] Deste modo, o escopo da política fiscal da União, correspondente às suas receitas 'livres', viu-se dramaticamente reduzido. [...] Do total da receita arrecadada, o Executivo só decide hoje a destinação de uma quinta parte. [...] O Fundo Social de Emergência [...] tem como principal objetivo equacionar o financiamento dos principais programas sociais que na proposta orçamentária original, mesmo após os cortes feitos, teriam de ser financiados por fontes inflacionárias. Também será utilizado, de forma complementar, no pagamento de despesas relacionadas com outros programas especiais de relevante interesse econômico e social (BRASIL, 1993).

Portanto, como medida principalmente de estabilização econômica, foi implementado o mal-denominado⁴⁰ Fundo Social de Emergência (FSE), primeiro mecanismo desvinculador de receitas pós CF/88. Aprovado para vigorar entre os anos de 1994 e 1995, o FSE foi renovado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), perdurando até os anos de 1998 e 1999, e, posteriormente, transformando-se na Desvinculação de Receitas da União (DRU), promulgada pela Emenda Constitucional nº 27, em 21 de março de 2000.

A principal diferença entre o FEF e a DRU, conforme Mello (2012), é o fato de que esta última não interfere no valor das transferências constitucionais por repartição de receitas a Estados e Municípios, como também não tem natureza de Fundo. Destaca-se também que a DRU originalmente tinha prazo de vigência por somente outros três anos, ou seja, até 2003. Apesar de seu caráter temporário, foi prorrogada por outras três vezes, sendo a última instituída pela Emenda Constitucional nº 93, de 9 de setembro de 2016, a

⁴⁰ Mal denominado porque, nas palavras de Souza (2008), o Fundo não tinha caráter emergencial e nem tinha destinação social.

qual será melhor explicada na revisão do atual regime-federativo, em parte futura deste trabalho.

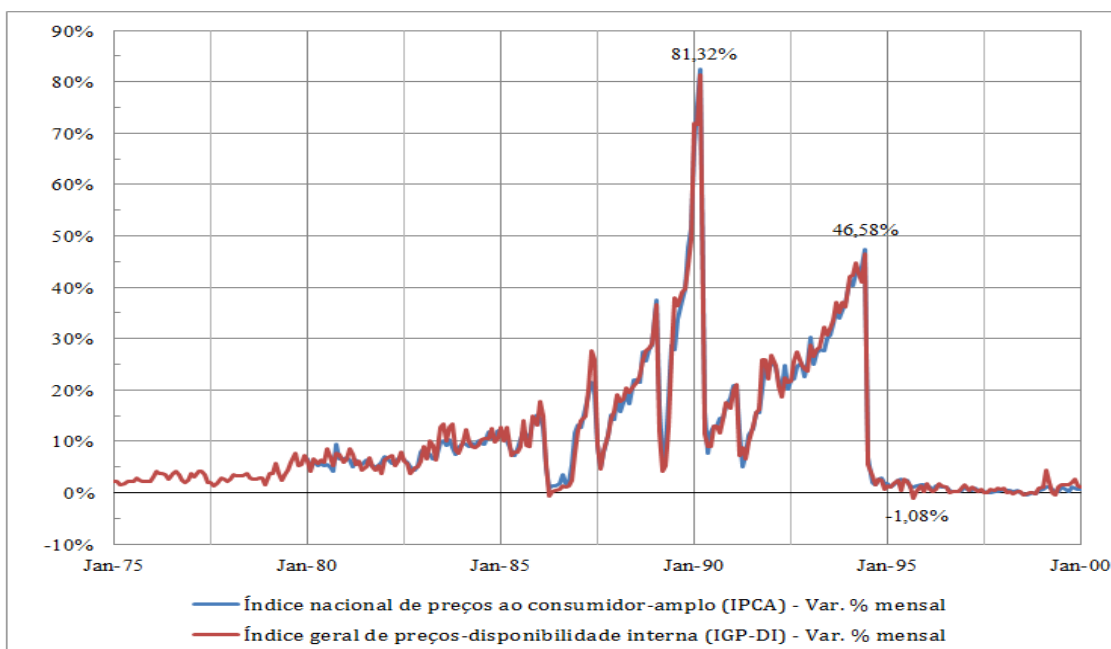
Retomando à execução do Plano Real, vale ressaltar que existem dissonâncias quanto ao início da segunda fase. Cerqueira (2003) situa o início desta já com a referida publicação da Exposição de Motivos nº 395, em 7 de dezembro de 1993, pelo Ministro Fernando Henrique Cardoso, e a consequente definição das linhas mestres do Programa enunciadas no documento. Em dissonância, Bresser-Pereira (1994), Souza (2008) e Castro (2011) apontam que a segunda fase do Plano Real somente se iniciou com a efetiva introdução da Unidade Referencial de Valor (URV), em março de 1994.

Considerando o início com o lançamento da URV, conforme Castro (2011), a segunda fase do Plano buscava eliminar o componente inercial da inflação. Em vez da utilização do congelamento de preços, tal qual nos planos de estabilização anteriores, aqui partiu-se da premissa de que a desindexação seria feita de forma voluntária, através de moeda virtual, a qual reduziria o tempo e as complicações de um reajustes de preços. De fato, para Bresser-Pereira (1994), o Plano Real representou o mais bem sucedido e bem desenhado dentre os planos de estabilização concebidos desde o início da década de 1980, porque, além de resolver adequadamente as duas principais causas da inflação brasileira, tidas pelo autor como a crise fiscal e a inércia inflacionária, se destaca por adotar uma solução de fato inovadora: a coordenação prévia dos preços relativos por meio da URV. Assim, Cerqueira (2003) também destaca que, uma vez neutralizada a principal causa da inflação, a criação da URV proporcionou aos agentes econômicos uma fase de transição para a estabilidade de preços.

Por fim, a terceira fase, também por consenso de Bresser-Pereira (1994), Cerqueira (2003), Souza (2008) e Castro (2011), se iniciou com a reforma monetária que colocou em circulação o Real, em 1º de julho de 1994. Assim, os efeitos sobre as taxas inflacionárias, tais como demonstrados pela variação mensal do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA), se deram quase de imediato (ver Gráfico 2). Em síntese, o Plano Real foi responsável por finalmente controlar as altas taxas inflacionárias que advinham desde antes do período de redemocratização do País, encerrando, portanto, uma etapa

conturbada do cenário econômico brasileiro, prejudicada significativamente pela instabilidade de preços.

Gráfico 2 – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA) – Var. % Mensal – 1975/2000



Fonte: Dados extraídos de Sistema Gerenciador de Séries Temporais, v2.1, Banco Central do Brasil, 2017.

Entretanto, apesar do evidente sucesso no combate à inflação, ao se sustentar nos alicerces do câmbio semifixo, das elevadas taxas de juros e da rápida abertura comercial, tal como abordado por Oliveira (2007), o Plano Real acabou por se mostrar crítico para o aumento do endividamento e da vulnerabilidade da economia brasileira às crises externas. Além disso, no plano das relações federativas, Abrucio (2005) descreve que o sucesso inicial do Plano Real teve significativo impacto sobre a descentralização, representando uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências. Assim, diante da drástica redução da inflação, tornam-se mais estáveis as transferências intergovernamentais, favorecendo a condução do processo descentralizador pela União, enquanto, concomitantemente ao fortalecimento do governo federal, os estados adentraram uma séria crise financeira:

O estopim disso, sem dúvida alguma, foi o Plano Real. Em primeiro lugar, porque, com o fim da inflação, os governos estaduais deixaram de ganhar a receita provinda do floating, que permitia o adiamento dos pagamentos e o investimento do dinheiro arrecadado no mercado financeiro, possibilitando assim uma elevação artificial dos recursos e uma diminuição igualmente artificial de boa parte das despesas dos

governadores. O Plano Real produziu outro grande impacto nas finanças estaduais com a elevação das taxas de juros, atingindo em cheio as dívidas estaduais, sobretudo no que se refere aos títulos e dívidas dos bancos estaduais. Depois de terem sido o grande instrumento financeiro dos governadores, especialmente na fase áurea do federalismo estadualista, os bancos estaduais entraram em verdadeira bancarrota (ABRUCIO, 2005, p. 50-51).

Conforme Oliveira e Gontijo (2012), após o lançamento do Plano Real, os governos estaduais acabaram por se defrontar com fortes desequilíbrios fiscais e, no caso dos maiores devedores dos títulos da dívida mobiliária de sua própria emissão – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, principalmente –, também vinham enfrentando dificuldades na rolagem desta. Dessa forma, Mora e Giambiagi (2007) explicitam que a situação fiscal e financeira dos estados, impulsionada em parte pelos reajustes salariais concedidos pelos governadores recém-empossados, pelos contratos com empreiteiros e dos deságios pagos pelos estados para rolarem sua dívida, foi se tornando impraticável.

Para Prado (2007), os governos estaduais já tinham entrado nos anos noventa com uma situação financeira crescentemente agravada e, a partir de certo momento, em virtude das políticas conservadoras de juros altos implementadas, a dívida passou a crescer autonomamente. Apesar disso, entende-se que os governos pouco ou nada fizeram no sentido de um efetivo ajuste fiscal, por diversos motivos, tais como a prática de sucessivos auxílios financeiros pela União, criando efetivamente a convicção de que mais cedo ou mais tarde esta viria em socorro dos estados, além do fato de que o longo período inflacionário permitiu aos governos conviver proveitosamente com a inflação. Assim, também destaca que a estabilização bem sucedida retirou a flexibilidade na gestão da despesa em geral, e rapidamente o déficit primário cresceu enquanto as despesas financeiras também cresciam, tanto pela própria dimensão da dívida como pela recusa do mercado em rolar passivos de maior porte nos estados mais desenvolvidos. Por conseguinte, esta situação se revelou fora de controle e tornou os governos estaduais reféns de um governo federal politicamente fortalecido pela vitória contra a inflação.

Todavia, de acordo com Abrucio (2005), não é válido atribuir as causas do desequilíbrio das contas públicas estaduais apenas às ações e ao fortalecimento do governo federal, dado que os efeitos e o esgotamento do modelo predatório constituíram-

se também em elementos decisivos para a crise financeira dos estados. Além disso, outro grave problema que ajudou a deteriorar as contas públicas estaduais foi o excessivo gasto com pessoal, oriundo majoritariamente do aumento dos gastos com previdência pública – fenômeno crescente em todos os níveis de governo, mas, conforme ressalta o autor, mais preocupante no âmbito estadual. Portanto, os juros, as medidas tributárias centralizadoras, o fim da inflação e a intervenção nos bancos estaduais, de fato foram fundamentais para a crise das finanças públicas estaduais, todavia, na concepção do autor, são os próprios governos estaduais que têm a maior parcela de culpa.

De fato, conforme Vargas (2006), no período pós-Real, a explicitação do déficit primário e da dívida subnacionais nos indicadores do setor público consolidado fundamentou a visão de que o problema do endividamento estadual não era simples questão de rolagem de dívida, passando a envolver a esfera fiscal. Assim, detalha que os impactos visíveis no âmbito macroeconômico trouxeram preocupações ao governo central, fundamentadas pelo receio de que comprometessem as expectativas do mercado quanto à economia brasileira e ao regime de abertura e estabilização instaurados.

3.2.3. Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Apesar do processo federal de refinanciamento das dívidas estaduais tanto externas, por meio da Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989, quanto internas, por meio da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, diversos Estados adentraram o período pós-Real com grandes dificuldades para efetuar o pagamento dos servidores públicos como também os compromissos com a dívida flutuante.

Assim, o primeiro passo rumo ao ajuste fiscal dos governos estaduais se deu, conforme Oliveira (2007), com o estabelecimento de limites legais para as despesas com pessoal, tanto os ativos quanto os inativos, por meio da Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, conhecida como Lei Rita Camata I, posteriormente aprimorada pela Lei Complementar nº 96 (Lei Rita Camata II), de 31 de março de 1996, e incorporada ao

texto da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).⁴¹

No entanto, o ponto que aqui merece destaque é a instituição do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados (PAF), em 20 de dezembro de 1995, por meio do Voto do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 162.⁴² Com o objetivo de equacionar a insuficiência conjuntural de caixa e de permitir a adoção de medidas com vistas ao ajuste fiscal, o PAF representa o marco fundamental na mudança das relações entre Estados e União (VARGAS, 2006), iniciando uma nova fase do arranjo federativo fiscal e financeiro (OLIVEIRA, 2007).

Por mais que o programa não tenha conseguido gerar, no seu início, os frutos esperados, como se pode confirmar pela continuidade da geração de déficits primários por esses governos até 1998, o fato importante foi que com ele se introduziram noções de responsabilidade fiscal para os entes subnacionais, maior compromisso com a sustentabilidade da dívida e geração regular e sistemática de informações sobre as suas contas, até então indisponíveis, para o acompanhamento de sua situação e desempenho, condições necessárias para garantir novos avanços nessa questão e para o governo ampliar o controle sobre suas finanças, modificando o modelo federativo vigente no País (OLIVEIRA, 2007, p. 54).

Conforme Vargas (2006), o PAF inaugura uma nova lógica fundamentada no ajuste fiscal estrutural, abrindo espaços para a cobertura de encargos financeiros com recursos fiscais, a partir da exigência da geração de um superávit primário mínimo e do controle de certos gastos fiscais chave. Assim, instituiu a restrição fiscal pela via do controle burocrático das contas estaduais, conferindo, para tanto, um papel essencial à Secretaria do Tesouro Nacional. Nesse sentido, definiu que a principal trajetória para resolução da crise estadual se daria por meio da renegociação de dívida, condicionada à imposição de um ajuste fiscal aos Estados e à reforma patrimonial. Além disso, também introduziu em lei a possibilidade da privatização de bancos e empresas estatais estaduais, bem como constituiu uma base informacional padronizada e completa sobre esta esfera, de tal maneira que foi possível o avanço do controle federal por meio de uma ampla renegociação da dívida estadual.

⁴¹ A Lei de Responsabilidade Fiscal e os conceitos de Receita Corrente Líquida serão retomados mais detalhadamente ao fim desta seção.

⁴² Alterado posteriormente pelos Votos CMN nº 175/95, 122/96 e sucedâneos.

Mora e Giambiagi (2007) explicitam que este Programa buscou induzir as unidades da federação a implementarem uma reforma abrangente do Estado, nos moldes dados pela esfera federal, e, em contrapartida, os governos estaduais obteriam o refinanciamento das suas dívidas. Assim, foi essencialmente fundamentado em três eixos, o ajuste fiscal, a venda de ativos estaduais e a privatização/liquidação dos bancos estaduais. De fato, tal como afirma Prado (2007), esse processo se deu possível graças à situação de empoderamento do governo central, fortalecido pelo êxito no combate à alta inflação, de tal maneira que, desta vez, conseguiu impor uma renegociação que incluía os requisitos necessários para um efetivo ajuste fiscal.

Outro ponto fundamental no ajuste fiscal e financeiro dos governos estaduais é que, no período breve após o Real, tanto os bancos estaduais (Banespa, Banerj, Bemge, etc.) quanto os bancos privados (Nacional, Econômico, Bamerindus, etc.), se mostraram em situação de insolvência financeira, graças, principalmente, ao fim daquelas receitas oriundas dos rendimentos inflacionários, o *floating* (VARGAS, 2006). Nesse sentido, diante do perigo de uma crise sistêmica financeira nacional, foi necessária intervenção do Governo Federal, por meio do Banco Central, a qual se deu no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), instituído pela Medida Provisória nº 1.182, de 17 de novembro de 1995.

O PROER tinha como ponto focal assegurar a normalidade da atividade econômica e os interesses dos credores, evitando uma crise sistêmica provocada pela falência geral dos bancos. Para isso, buscou promover o saneamento dessas instituições com recursos públicos, definindo medidas quanto à desapropriação, alienação e indisponibilidade dos bens, em um regime de intervenção e liquidação extrajudicial (BRASIL, 1995).

Como desdobramento do PROER, tendo em vista as dificuldades financeiras enfrentadas também pelos bancos estaduais, instituiu-se o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária (PROES), por meio da Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996. O objetivo central do programa era incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação em

instituição não financeira ou agência de fomento, de instituições financeiras sob controle acionário de Unidade da Federação (BRASIL, 1996).

Conforme Abrucio (2005), o governo federal se aproveitou da crise dos governos estaduais e da legitimidade advinda com o fim da estabilização para reestruturar o sistema bancário estadual. Para isso, definiu o fim das formas de repasse de custos ao Banco Central, por meio da extinção, privatização e federalização da grande maioria dos bancos estaduais. Indicadores expostos em Vargas (2006) apontam que, no âmbito do PROES, foram privatizados 11 bancos, extintos 8, transformados em agência de fomento 4 (caso de bancos de desenvolvimento) e saneados 4. Em síntese, o PROES buscou reduzir o risco estrutural de um ressurgimento daquela dinâmica de desequilíbrio fiscal vigente até então.

Neste mesmo ano de 1996, além do saneamento dos bancos estaduais, destaca-se a utilização do ICMS como instrumento de política econômica nacional, tal qual destacado por Riani e Albuquerque (2008). Os autores expõem que, sob à égide de incentivar as exportações e aumentar a produção nacional, a União aproveitou a necessidade de regulamentação da cobrança do ICMS determinada pela Carta Constitucional de 1988 e, por meio da aprovação da denominada Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996) utilizou-se o tributo como alternativa para manter a política cambial de paridade do real com o dólar americano, sob a defesa de que assim poderiam minimizar os saldos negativos apresentados pela balança comercial do País.

A Lei Kandir dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (BRASIL, 1996). Nesse sentido, em seu Artigo 3º, inciso II, eliminou a tributação das exportações de serviços, produtos primários e industrializados semielaborados e, apesar de instituir um regime de compensação para as perdas tributárias estaduais, acabou por afetar direta e negativamente as finanças públicas estaduais dos Estados exportadores, especialmente, conforme será abordado com maior nível de detalhamento em parte ulterior deste trabalho, o Estado de Minas Gerais.

Assim, uma das principais frentes de conflito tributário no início da década de 2000, conforme Lopreato (2000; 2002), se deu justamente na discussão do valor de ressarcimento das perdas de receita estadual geradas pela Lei Kandir e pela aprovação do já mencionado FSE/FEF. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, incumbiu à lei complementar a regulamentação dos critérios, prazos e condições nas quais se dará a compensação aos Estados e ao Distrito Federal pela isenção de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados.

Apesar disso, Vargas (2006) discorre que os recursos de compensação aos estados e municípios exportadores foram decrescentes ao longo do tempo e inferiores aos valores de ICMS desonerado – inicialmente somente 50% das perdas, reduzindo-se este valor para algo em torno a 25-30% no início da década de 2000 (COTEPE – SUBGT, 2006, apud PRADO, 2007) –, de tal maneira que isto implicou um ônus adicional para os estados e municípios. Atualmente, retoma-se a questão dos prejuízos decorrentes da desoneração do ICMS em pauta, exemplificada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25/2013, impetrada pelo Estado do Pará conjuntamente com outros Estados.⁴³

No ano seguinte ao PROES, a renegociação da dívida, prevista no âmbito do PAF, foi parametrizada pela Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997, a qual estabeleceu os critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1996).

Conforme Lopreato (2000), a legitimidade do governo federal permitiu que este definisse as regras de renegociação da dívida pública, impondo um programa de reforma patrimonial e de restrição ao endividamento, cujo objetivo essencial era expandir o controle sobre as finanças estaduais e evitar a prática usual de alavancagem dos gastos via articulação do tesouro, empresas e bancos estaduais. Todavia, a negociação dos

⁴³ A ADO n.º 25/2013, ajuizada pelo Estado do Pará conjuntamente com outros quinze Estados, afirma ter ocorrido omissão inconstitucional quanto à regulação do sistema de compensações financeiras relativos à desoneração das exportações. Apesar disto, transcorridos mais de treze anos desde a promulgação da referida Emenda Constitucional, não houve iniciativa do Congresso Nacional no sentido de efetivar tal regulamentação. Retoma-se esta discussão em pontos posteriores deste trabalho.

termos do acordos, principalmente no que concerne às condições do programa de privatização e do montante de comprometimento da receita estadual com os encargos financeiros criou tensão nas relação federativas.

Tal como exposto por Mora e Giambiagi (2007) e por Oliveira e Gontijo (2012), o refinanciamento previa o pagamento de até 20% à vista, com taxas de juros de 6% a 9% ao ano, cálculo das prestações baseado na Tabela Price, e comprometimento de 11,5% a 15% da Receita Líquida Real (RLR) (ver Tabela 7). A conceituação da RLR foi dada pela Lei nº 9.496/97 em seu Artigo 2º, Parágrafo Único, entendida como 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 (BRASIL, 1996).

Tabela 7 – Lei nº 9.496 de 1997 – Condições de Prazo, Limite de Pagamento, Correção e Taxas de Juros Reais

Estado	Prazo (anos)	Limite de Pagamento (% da RLR)	Encargos	
			Correção	Juros Reais (a.a.)
AC	30	11,5	IGP-DI	6,0
AL	30	15,0	IGP-DI	7,5
AM	30	11,5	IGP-DI	6,0
BA	30	11,5 a 13,0	IGP-DI	7,5
CE	15	11,5	IGP-DI	6,0
DF	30	13,0	IGP-DI	6,0
ES	30	13,0	IGP-DI	6,0
GO	30	13,0 a 15,0	IGP-DI	6,0
MA	30	13,0	IGP-DI	6,0
MG	30	6,76 a 13,0	IGP-DI	7,5
MS	30	14,0 a 15,0	IGP-DI	6,0
MT	30	15,0	IGP-DI	6,0
PA	30	15,0	IGP-DI	7,5
PB	30	11,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
PE	30	11,5	IGP-DI	6,0
PI	15	13,0	IGP-DI	6,0
PR	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
RJ	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
RN	15	11,5 a 13,0	IGP-DI	6,0
RO	30	15,0	IGP-DI	6,0
RR	30	11,5	IGP-DI	6,0
RS	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
SC	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
SE	30	11,5 a 13,0	IGP-DI	6,0
SP	30	8,86 a 13,0	IGP-DI	6,0

Fonte: Oliveira e Gontijo (2012).

Assim, como é possível contemplar pela tabela acima, somente os estados de Minas Gerais, Alagoas e Pará foram penalizados com taxas de juros de 7,5% a.a., em virtude do menor desembolso à vista, enquanto todos as demais unidades da federação, (com exceção dos estados de Amapá e de Tocantins, que não refinanciaram sua dívida neste momento), tiveram sua dívida renegociada pela Lei 9.496/97 com juros de 6% a.a.

De acordo com Pellegrini (2012), os contratos firmados com base na Lei nº 9.496/97 foram estruturados para que as 360 prestações fossem pagas, nelas embutidos os juros e a amortização, e, ao término do prazo, o passivo estivesse quitado. Supunha-se também um cenário macroeconômico favorável, no qual, mediante crescimento econômico adequado, as receitas estaduais aumentariam em ritmo suficiente para que, dado o limite para os desembolsos, os pagamentos pudessem cobrir juros e amortizações.

No campo fiscal, conforme Oliveira (2007), objetivando assegurar o atingimento das metas projetadas para a relação dívida/RLR, foram estabelecidos compromissos com a geração de superávits primários, redução das despesas com o funcionalismo público, desempenho da receita própria, gastos com investimentos, programas de privatização, dentre outras provisões. Além disso, a União ficava autorizada a bloquear receitas da unidade federada, tanto de transferência federais como de arrecadação própria, para garantir a amortização da dívida renegociada.

Finalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada curto período após as renegociações da dívida, tal como destacam os trabalhos de Vargas (2006), Prado (2007), Oliveira (2007) e Ter-Minassian (2012), representou um significativo avanço na consolidação do ajuste e do rigor fiscal até então implementados. Assim, instituída pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a LRF buscou estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de

metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000)

Como é possível contemplar pelo Art. 1º, § 1º da LRF, preza-se fundamentalmente pelo planejamento e transparência do Orçamento, bem como pelo equilíbrio fiscal, buscando adequar as receitas e despesas à realidade orçamentária. Além disso, introduziu em pauta a questão da limitação de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, instrumento utilizado amplamente pelos governos estaduais no sentido de atrair investimentos privados, a “guerra fiscal”.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (BRASIL, 2000).

Varsano (1997) define que, conceitualmente, a tributação justifica-se ao ponto em que o benefício gerado pelo uso público de recursos da sociedade, facultado pela arrecadação tributária, seja maior que seu custo de oportunidade, mensurado pelo benefício social do melhor uso privado dos recursos, acrescido do custo criado pela tributação. Portanto, estaticamente, a renúncia fiscal é sempre injustificada, visto que se há mérito na tributação, o uso privado dos recursos é sempre uma alternativa inferior; e, se não há, não cabe a renúncia, mas, sim, a extinção do tributo.⁴⁴

⁴⁴ Para uma visão crítica dos aspectos conjunturais da concessão de benefícios financeiros-fiscais e da dinâmica da guerra fiscal, ver Varsano (1997).

Para Mora e Giambiagi (2007), esta pode ser considerada como um desdobramento do PAF, e, por mais que estes mecanismos tenham sido sobrepostos, ambos são, essencialmente, complementares. Dessa forma, a LRF se deu fundamentada nas orientações explicitadas no Manual de Boas Práticas, publicado pelo FMI no período, e nas experiências internacionais bem sucedidas, como a da Nova Zelândia, representando “uma tentativa de robustecer os princípios de austeridade fiscal implícitos no Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados” (MORA; GIAMBIAGI, 2007, p. 473–474).

De fato, conforme Ter-Minassian (2010; 2012), em uma perspectiva internacional, entende-se que o principal propósito das Leis de Responsabilidade Fiscal instituídas em uma vasta gama de países têm sido justamente o de assegurar a consistência intertemporal da política orçamentária, garantindo a sustentabilidade das finanças públicas. Portanto, significa que, na prática, estas limitam a discricionariedade dos governos na formulação dos orçamentos anuais, asseguram a estabilidade e transparência dos processos orçamentários, além de também estabelecerem controles adequados e responsabilidades para a execução do orçamento e a prestação de contas públicas, aumentando, por fim, a credibilidade da política fiscal nos mercados e na sociedade.

A comparação do desenho da LRF brasileira com as outras é bastante favorável ao Brasil. Primeiro, no que concerne à sua aceitação pela sociedade, fruto do cuidadoso trabalho de comunicação pública e construção de um consenso político. E também graças à introdução de melhoras no processo orçamentário com vistas a promover transparência e disciplina. A LRF brasileira inclui limites quantitativos para importantes variáveis fiscais, como a dívida pública e as despesas com pessoal; abrange todo o setor público não financeiro; e prevê a criação de um organismo de cooperação nos diferentes níveis de governo, o Conselho de Gestão Fiscal. Ela também inclui significativos elementos de flexibilidade: o fato de que o resultado primário tem que ser revisto e especificado em bases móveis na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e cláusulas de escape bem especificadas. Inclui também sanções institucionais e pessoais em caso de descumprimento (TER-MINASSIAN, 2010, p. 65).

Além disso, outro ponto importante instituído pela LRF, tal como destacado por Arvate, Biderman e Mendes (2008), foi a substituição do Bacen pela STN na função de órgão assessor do Senado. Isto foi importante por dois motivos principais. Primeiro, porque o Banco Central (Bacen), ao ser incluído entre os órgãos públicos responsáveis pelo controle da dívida dos Estados, era muitas vezes intimado a emitir títulos ou moeda

para realizar operações de resgate. Em segundo lugar, destaca-se que a STN também era responsável pela administração dos contratos de refinanciamento da dívida dos Estados, portanto concentrar em uma só instituição todas as informações pertinentes sobre as finanças estaduais e prover à ela autoridade legal para impor restrições ao endividamento estadual, aumentou a eficácia do órgão de assessoria.

Em suma, a LRF buscou estruturar um aparato institucional compatível com o equilíbrio fiscal, por meio, principalmente, da inserção de novos parâmetros tanto para as finanças públicas subnacionais quanto para as próprias relações federativas. Tais regras definidoras de condutas fiscais, tal como exposto por Silva (2005), representam de fato esforços de normatização de procedimentos das unidades federativas, buscando otimizar as ações de política econômica direcionadas à estabilização, todavia, tendo em vista justamente estes limites impostos à condução fiscal dos entes subnacionais, implicam em custos decorrentes da redução de autonomia das unidades federativas.

A implementação da lei tem sido em geral adequada, mas com deficiências específicas. Até agora, por exemplo, a LRF não foi acompanhada por mudanças necessárias na legislação ordinária que regula os processos de planejamento e de orçamento. O Senado Federal também ainda não aprovou as propostas para fixar o teto da dívida da União. E a definição do resultado primário sofreu algumas alterações ao longo do tempo que potencialmente enfraquecem a disciplina orçamentária. As definições de despesas correntes líquidas e com pessoal não têm sido interpretadas de maneira uniforme por todos os entes da Federação, e o Conselho de Gestão Fiscal ainda não foi criado. E restam algumas unidades da federação que não cumprem com os requisitos de transparência contidos na LRF (TER-MINASSIAN, 2010, p. 65).

De fato, Leite e Fonseca (2011) também ressaltam que, mesmo com a redução dos espaços de autonomia financeira e fiscal dos entes federativos, a lei não foi regulamentada para evitar a inclusão da União nos rigores legais. Por conseguinte, existem regras de administração das finanças públicas muito mais rígidas para os estados e os municípios do que para a União. Além disso, conforme destacado por Ter-Minassian (2010), também existem divergências quanto à interpretação dos rigores legais estabelecidos pela legislação. Nesse sentido, por estes e por outros motivos, apesar do reconhecido avanço institucional promovido pelas medidas de ajuste e responsabilidade fiscal no âmbito do PAF e da LRF, entende-se que não foram suficiente para reverter as trajetórias de desequilíbrios orçamentários no âmbito dos governos estaduais. Tal como será

demonstrado na próxima seção, a presente situação das finanças públicas destes entes se encontram em crescente processo de deterioração, exigindo um novo arcabouço legal e institucional para tentar sanar os problemas.

3.3. ‘Revisão do Regime Fiscal-Federativo: Panorama Atual

Na qualificação do atual regime fiscal-federativo brasileiro é de suma importância que sejam expostas, mesmo que de maneira sucinta, as principais distorções que dificultam o funcionamento coeso e eficiente do sistema. Portanto, entre os pontos que representam o âmago do debate sobre o atual panorama fiscal-federativo no Brasil estão, marcadamente, os conflitos entre a autonomia regional e os interesses de cunho nacional; a competição dos governos subnacionais e central por recursos limitados, exemplificada pelo processo de recentralização tributária ocorrida sob a égide do Plano Real; e, por fim, a coordenação da ação executiva entre os entes federativos de vários níveis, processo este marcado por fortes desequilíbrios de poder na historiografia do País.

Por meio da análise mais recente quanto à distribuição federativa das receitas, percebe-se uma fragilização dos governos estaduais frente aos demais entes da Federação, com uma crescente redução tanto na arrecadação direta quanto na receita disponível. Em sentido contrário, percebe-se também um crescente aumento tanto na arrecadação direta quanto na receita disponível para os Municípios. Além disso, contempla-se que a União permanece no papel de arrecadadora substituta, concentrando a maior parte das receitas diretas.

Tabela 8 – Carga Tributária Bruta (% do PIB) e Distribuição Federativa da Receita Arrecadada (Arrecadação Direta) e da Receita Disponível – Brasil – 2010-2016

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Distribuição Federativa das Receitas (em %)					
		Arrecadação Direta			Receita Disponível		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
2010	32,45	67,35	26,67	5,97	56,33	26,17	17,50
2011	33,36	68,34	25,66	6,00	56,34	25,81	17,86
2012	32,46	67,19	26,46	6,35	56,56	25,25	18,19
2013	32,59	67,00	26,65	6,35	55,86	26,23	17,91
2014	31,86	66,31	26,98	6,71	54,33	26,73	18,94
2015	32,03	66,19	26,90	6,91	55,67	25,79	18,54
2016	31,70	65,83	27,00	7,17	54,99	25,54	19,46

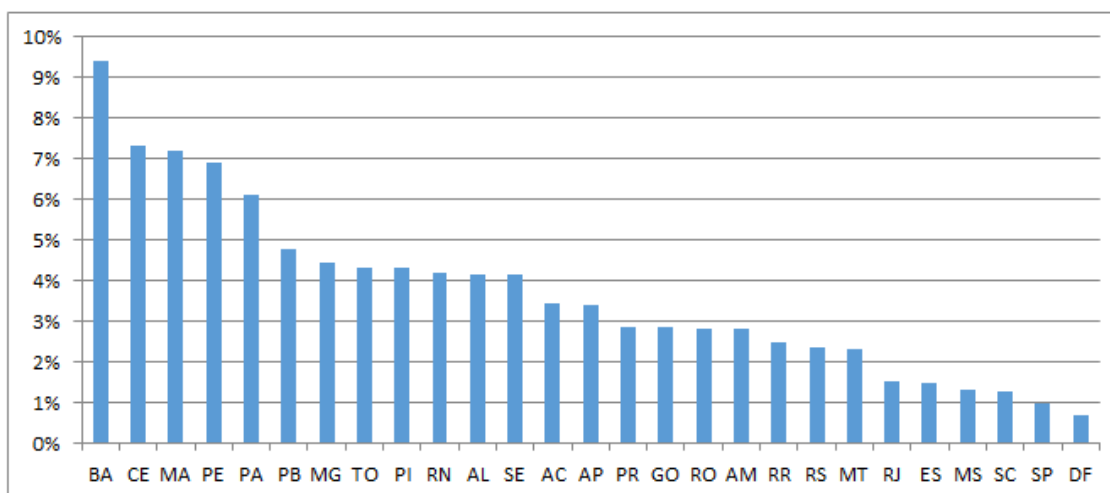
Fonte: Estatísticas de Finanças Públicas – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2017.

Nesse sentido, vale lembrar que as próprias características estruturais das federações, em linhas gerais, contribuem para uma assimetria entre descentralização de

encargos e centralização de receitas, parcialmente em virtude das atribuições do governo central de reduzir as disparidades horizontais, de realizar projetos e objetivos de interesse nacional, bem como de conduzir ajustes macroeconômicos. Assim sendo, a presença de um amplo sistema de transferências intergovernamentais, a exemplo do FPE e do FPM, advém justamente para corrigir estes desequilíbrios verticais.

No FPE, os coeficientes individuais de partilha são obtidos com base na combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da UF (art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013), calculados anualmente pelo TCU (CTN, art. 92, alínea D). Percebe-se, com isso, claramente uma tendência à redistribuição de receitas para os Estados mais pobres e menos populosos, em detrimento dos Estados mais desenvolvidos. Esse fenômeno se dá em consonância com os princípios entoados pela vertente neoinstitucionalista do federalismo fiscal cooperativo, onde as transferências surgem como necessárias também para alcançar o equilíbrio horizontal.

Gráfico 3 – Coeficiente de Participação Individual das Unidades Federativas no Fundo de Participação dos Estados (FPE) – Média Histórica (1995-2017)



Fonte: Liberações Mensais por Tipo de Transferência – Série Histórica, STN, 2017.

De fato, tal como exposto durante este trabalho, os mecanismos de transferências verticais na Federação brasileira representam, em linhas gerais, ponto focal da dinâmica federativa deste País, principalmente no contexto pós CF/88. Tal importância é mais bem entendida quando se imbricam as nuances do equilíbrio vertical para com aquelas do equilíbrio horizontal. Este equilíbrio entre os entes de um mesmo nível de governo, diante

das intensas desigualdades intra e interregionais, notoriamente marcantes no território brasileiro, acaba por se traduzir em uma vasta gama de diferentes capacidades fiscais e de diferentes perfis de demanda por bens públicos.

Além disso, a queda recorrente da participação dos estados na carga tributária disponível tem dificultado cada vez mais o financiamento autônomo de seus encargos e, diante da relativa rigidez das transferências federais. No aspecto da dívida, percebe-se que, apesar das medidas de ajuste fiscal e renegociação da dívida dos governos estaduais, constata-se, na prática, que ainda existem crescentes dificuldades quanto ao quitamento do passivo destes entes (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012). Dentre os recentes avanços legais e institucionais na direção de corrigir estas ineficiências, destaca-se, em um primeiro momento, sob justamente o reconhecimento de que haveriam problemas quanto às condições de pagamento da dívida dos Estados, a Lei Complementar nº 148, promulgada em 25 de novembro de 2014. Esta buscou alterar os critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º A União adotará, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebradas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base, respectivamente, na Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e nos contratos de empréstimos firmados com os Estados e o Distrito Federal ao amparo da Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, as seguintes condições, aplicadas a partir de 1º de janeiro de 2013:

I - juros calculados e debitados mensalmente, à taxa nominal de 4% a.a. (quatro por cento ao ano) sobre o saldo devedor previamente atualizado; e

II - atualização monetária calculada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo.

§ 1º Os encargos de que trata o caput ficarão limitados à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os títulos federais.

§ 2º Para fins de aplicação da limitação referida no § 1º, será comparada mensalmente a variação acumulada do IPCA + 4% a.a. (quatro por cento ao ano) com a variação acumulada da taxa Selic (BRASIL, 2014).

Todavia, apesar das mudanças nos indexadores, com a persistente crise financeira dos Estados, já foram, até agora, três os estados a decretarem calamidade financeira: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Em razão desta situação generalizada, a

Lei Complementar nº 156, promulgada em 28 de dezembro de 2016, alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 159, promulgada em 19 de maio de 2017, estabeleceu um novo Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, conjuntamente com medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal e o alongamento das dívidas estaduais.

A LC nº 159/17 inova no sentido em que estabelece como medida para o ajuste fiscal a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos. Tal como visto durante a revisão histórica, este instrumento acabou acarretando, por meio da “guerra fiscal” entre as Unidades da Federação, em uma perda de eficiência na arrecadação de tributos.

No objetivo de equilibrar as contas públicas, destaca-se também a Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, denominada “Emenda do Teto dos Gastos”. Nessa direção, estabelece medidas de limite quanto ao crescimento do gasto público por vinte exercícios financeiros, por meio da definição do aumento das despesas primárias com base na inflação registrada no período. Assim, busca evitar comportamentos de irresponsabilidade e desequilíbrio fiscal, nos moldes do ajuste fiscal ocorrido décadas antes pelo PAF.

Dentre os principais indicadores utilizados para caracterizar a crise das finanças públicas, conforme definidos na legislação pertinente, destacam-se a dívida consolidada e a despesa com pessoal. Estabelece-se a Receita Corrente Líquida como parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Tal como definido pela LRF, utiliza-se a participação destes indicadores em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), para efeitos de apuração de limites e cumprimento de metas.

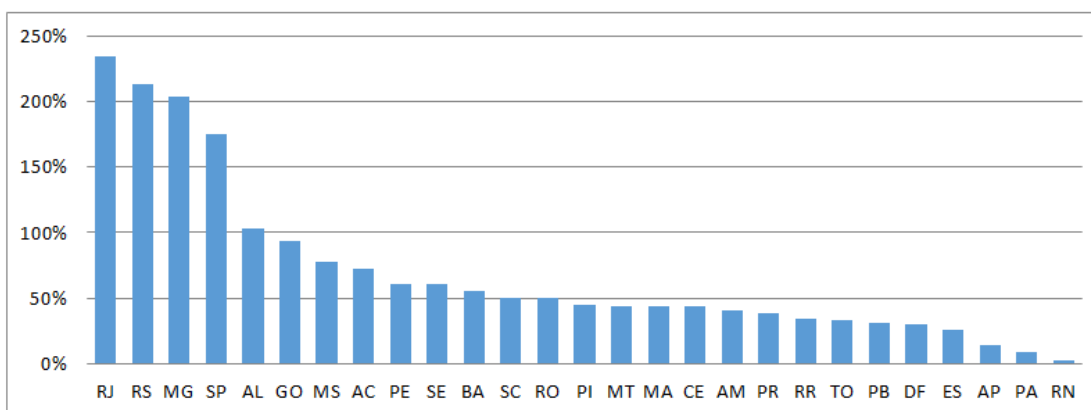
IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional 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;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) 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 (BRASIL, 2000)

Por sua vez, a Dívida Consolidada ou Fundada, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta), assumidas: pela emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (dívida mobiliária); em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses; pela realização de operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento; com os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos; pela realização de operações equiparadas a operações de crédito pela LRF, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (BRASIL, STN, 2016).

A LRF estabeleceu que as propostas dos limites globais fossem submetidas pelo Presidente da República ao Senado Federal (dívida consolidada da União, dos estados e dos municípios) e ao Congresso Nacional (dívida mobiliária federal), em termos de dívida líquida e em percentual da RCL Assim, a Dívida Consolidada Líquida (DCL), tal qual definida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN, representa o montante da Dívida Consolidada (DC) deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros). O detalhamento, a forma e a metodologia de apuração da DCL, conforme o MDF, visam assegurar a transparência das obrigações contraídas pelos entes da Federação e verificar os limites de endividamento de que trata a legislação e outras informações relevantes. Neste viés, a legislação estabeleceu que esses limites globais para o montante da DCL dos Estados e do Distrito Federal não poderão exceder a 2 vezes a RCL.

Gráfico 4 – Proporção da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida – Unidades da Federação – 2016



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. v.1.1, 2017.

Entretanto, tal como é possível contemplar no Gráfico 3, no exercício de 2016, três estados, justamente aqueles que decretaram situação de calamidade financeira, encontram-se com o percentual DCL/RCL acima dos limites legais, sendo o Rio de Janeiro aquele com maior extrapolação da regra: 234%.

Além dos fatores relacionados à dívida, o indicador mais utilizado para explicitar a crise fiscal estadual e o já citado fenômeno do engessamento orçamentário, é o nível das despesas com pessoal em relação à RCL. Os critérios para apuração da Despesa com Pessoal, bem como seus limites globais, também foram definidos pela LRF:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

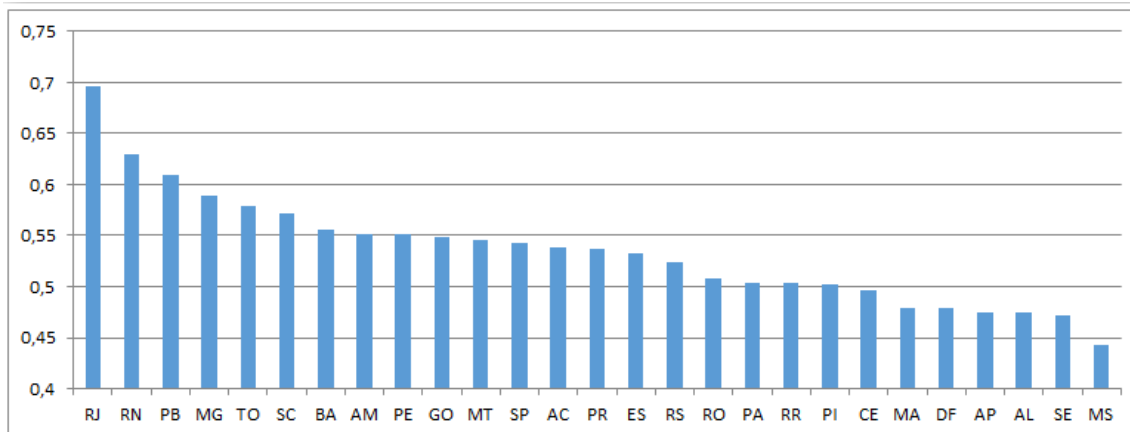
Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
 III - Municípios: 60% (sessenta por cento) (BRASIL, 2000).

Assim, conforme contempla-se no Gráfico 5, além do Rio de Janeiro, que ultrapassa o limite legal em quase 10%, destacam-se os Estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba, também acima do limite do legal. Minas Gerais, por sua vez, apesar de não figurar acima dos limites máximos, encontra-se em situação de limite de alerta (95% do Limite Máximo). Considerando que a inviabilidade de adotar profundos cortes de gastos foi uma das motivações responsáveis por situar os Estados diante de uma grave crise fiscal, entende-se que a expansão do processo de desvinculação de receitas para os entes subnacionais pode mostrar-se como um mecanismo positivo de flexibilização orçamentária. Entende-se, também, que em âmbito estadual, os instrumentos capazes de reduzir a rigidez orçamentária e aumentar a discricionariedade de alocação de recursos públicos afetam diretamente o planejamento estratégico estadual, motivo pelo qual se reforça a significância desta legislação para o contexto atual.

Gráfico 5 – Proporção da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida – Unidades da Federação – 2016



Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. v.1.1, 2017.

Além disso, no sentido de flexibilizar a gestão, tal como explicitado de maneira breve anteriormente, aqui surgem os mecanismos de desvinculação de receitas, desta vez em nível subnacional, como um instrumento importante neste sentido. Assim, a Emenda Constitucional nº 93/16 altera o ADCT para, além de prorrogar a desvinculação de receitas da União até 2023, expandir o mecanismo tanto para os Estados quanto para os Municípios.

Inova-se no sentido em que, diferentemente de suas predecessoras, a nova Emenda Constitucional afeta diretamente o processo orçamentário dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao desvincular 30% (trinta por cento) das receitas destes entes, relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes (BRASIL, 2016). Em função de sua recente promulgação, a EC nº 93/2016 somente surtirá efeitos sobre o processo orçamentário dos entes subnacionais nos próximos anos. Considerando isso, não existe, ainda, uma base bibliográfica consistente sobre a dinâmica e os impactos deste mecanismo, de tal forma que, por razões metodológicas e tendo em vista a melhor compreensão do tema, este será retomado mais detalhadamente em breve.

Nesse mesmo sentido de redução dos gastos obrigatórias, destaca-se também a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 287/2016. Por meio deste instrumento, objetiva alterar a Constituição para dispor sobre os Regimes Próprios de Previdência e Seguridade Social, estabelecendo regras de transição e dá outras providências. De fato, a Reforma da Previdência é tida como uma das principais reformas institucionais necessárias à manutenção do equilíbrio fiscal federativo, visto que, nos moldes em que se encontra hoje, dado a grande vinculação de recursos à cobertura do Orçamento da Seguridade Social, representa atualmente grande impedimento à gestão pública estadual e federal.

Com base na análise teórica-argumentativa exposta até agora, busca-se, na próxima seção, expandir os conceitos relativos à crise das finanças públicas estaduais, por meio do estudo de caso do Estado de Minas Gerais. Nesse sentido, objetiva subsidiar e exemplificar as problemáticas elucidadas por este trabalho acadêmico.

4. O CASO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Estado de Minas Gerais é uma das 27 Unidades Federativas da República do Brasil, sendo a quarta maior em termos de área territorial (586.521 km²), bem como segundo maior em quantidade de habitantes (20.997.560). Faz parte da Região Sudeste, notadamente a mais desenvolvida do País, conjuntamente com os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Além disso, também detém a maior quantidade de municípios dentre as unidades da Federação, uma quantia total de 853 municípios, dentre os quais mais da metade possui menos de 10.000 habitantes.

No dia 5 de dezembro de 2016, o Governador do Estado de Minas Gerais, Fernando Pimentel, por meio do Decreto nº 47.101, decretou situação de calamidade pública no âmbito financeiro do Estado. Calamidade pública, na definição legal dada pelo Decreto Federal nº 7.257/2010, representa uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. Aplicando-se o conceito ao âmbito das finanças públicas, se faz possível entender em qual contexto se encontra a presente situação financeira do Estado.

Art. 1º – Fica decretada a SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos (MINAS GERAIS, 2016).

Dentre os motivos expostos pelo referido Decreto como condicionantes deste cenário financeiro negativo, encontram-se aqueles mesmos pontos-chaves discutidos no decorrer deste trabalho, a saber: expansão das competências estaduais; desequilíbrios contratuais gerados pela dívida do Estado para com a União; crescimento das despesas com pessoal. Nesta parte do trabalho, portanto, almeja-se explorar, em certo nível de detalhe, tanto estes motivos citados pelo Governador Fernando Pimentel, quanto outras circunstâncias consideradas fundamentais para explicar a atual conjuntura econômica do Estado de Minas Gerais.

Para isso, entende-se como necessário, primeiramente, realizar uma síntese da situação das finanças públicas estaduais com ênfase no Estado de Minas, objetivando explorar as características e a evolução das finanças públicas deste, e, por conseguinte, de sua própria estrutura econômica. Nesta direção, explicitam-se indicadores fiscais e financeiros capazes de demonstrar a atual situação do Estado de Minas Gerais, bem como sua recente evolução. Em um segundo momento, objetiva-se, então, partindo dos pressupostos analisados, contemplar possível trajetórias rumo ao reequilíbrio fiscal do Estado.

4.1. Crise das Finanças Públicas no âmbito do Estado de Minas Gerais

Tal como explorado ao longo desta pesquisa acadêmica, a partir dos anos oitenta, em linhas gerais, combina-se um amplo período de forte indisciplina fiscal e orçamentária, o que direcionou os estados a uma situação conjuntural de extrema fragilidade já no início dos anos noventa (PRADO, 2007). A partir de certo momento, diante das políticas de juros altos implementadas no período, a dívida estadual passou a crescer autonomamente de tal maneira que, após o lançamento do Plano Real, os governos estaduais acabaram por se defrontar com fortes desequilíbrios fiscais, enquanto os maiores devedores da dívida mobiliária, destacadamente São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, também vinham enfrentando extremas dificuldades na rolagem desta (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

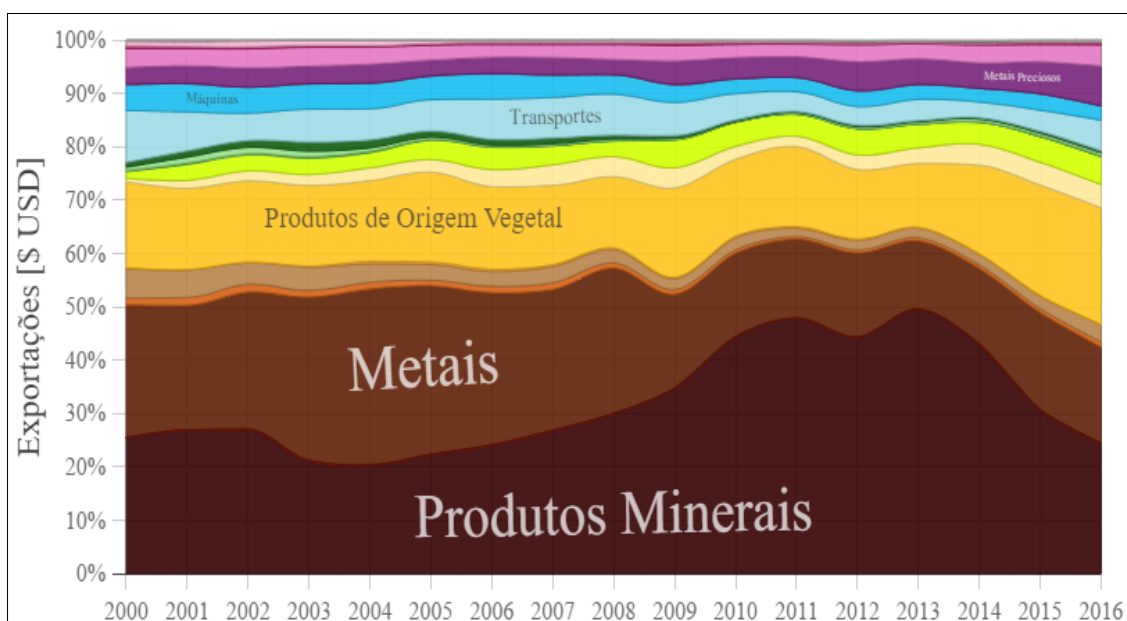
Além disso, os efeitos e o esgotamento do modelo predatório, bem como o excessivo gasto com pessoal, constituíram-se também em elementos decisivos para a crise financeira dos estados (ABRUCIO, 2005). Em virtude dessa congruência de fatores, a situação fiscal e financeira dos estados foi se tornando insustentável, ameaçando inclusive a estabilização econômica do País, de tal forma que foi necessária uma intervenção federal, a qual se deu por meio do PAF (MORA; GIAMBIAGI, 2007).

O PAF, vale lembrar, inaugura uma nova lógica fundamentada no ajuste fiscal estrutural, definindo como principal trajetória para resolução da crise estadual a renegociação de dívida, condicionada à imposição de um ajuste fiscal aos Estados e à reforma patrimonial (VARGAS, 2006). Assim, este buscou induzir as unidades da federação a implementarem uma reforma abrangente do Estado, nos moldes dados pela esfera federal, e, em contrapartida, os governos estaduais obteriam o refinanciamento das suas dívidas (MORA; GIAMBIAGI, 2007). O descontrole da situação financeira estadual e o empoderamento do governo frente à redução das altas taxas inflacionárias no período, tornou os governos estaduais reféns de um governo federal politicamente fortalecido (PRADO, 2007).

Concomitantemente ao Plano Real e ao PAF, ocorre outro marco fundamental para se compreender a atual crise das finanças públicas estaduais, a utilização do principal imposto estadual, o ICMS, como instrumento de política econômica nacional (RIANI;

ALBUQUERQUE, 2008). Assim, ao eliminar a tributação das exportações de serviços, produtos primários e industrializados semielaborados e, apesar de instituir um regime de compensação para as perdas tributárias estaduais, a Lei Kandir acabou por afetar direta e negativamente as finanças públicas dos estados exportadores, especialmente a mineira, dado o caráter majoritariamente exportador de commodities agrícolas e metálicas deste Estado.

Gráfico 6 – Exportações por Participação no Mercado – Minas Gerais – 2000-2016

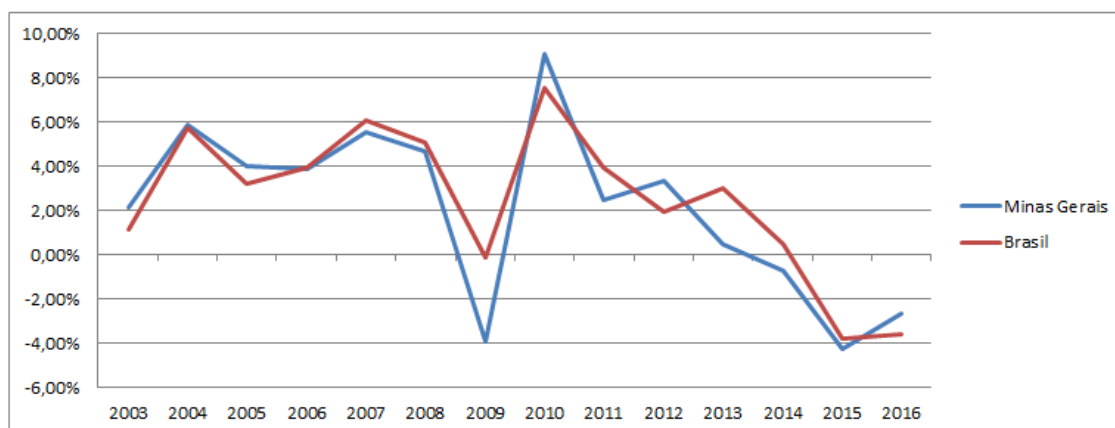


Fonte: DATAVIVA (2017).

Os recursos de compensação aos estados e municípios exportadores foram decrescentes ao longo do tempo e inferiores aos valores de ICMS desonerado – cobriam inicialmente somente 50% das perdas, reduzindo-se este valor para algo em torno a 25-30% no início da década de 2000 (COTEPE – SUBGT, 2006, apud PRADO, 2007) –, de tal maneira que isto implicou um ônus adicional para os estados e municípios (VARGAS, 2006).

Além disso, tal como citado pelo Governador do Estado de Minas Gerais, em consonância com a conjuntura econômica internacional e nacional desfavorável, a economia mineira vem apresentando significativa contração na atividade econômica notadamente desde 2014, explicitada pelas taxas anuais de variação real (variação percentual do índice de volume encadeado) negativas do PIB.

Gráfico 7 – Variação Percentual do Índice de Volume Encadeado Anual do Produto Interno Bruto – Brasil e Minas Gerais – 2003-2016



Fonte: (1) Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); (2) Minas Gerais: Centro de Estatísticas e Informações, Fundação João Pinheiro (FJP).

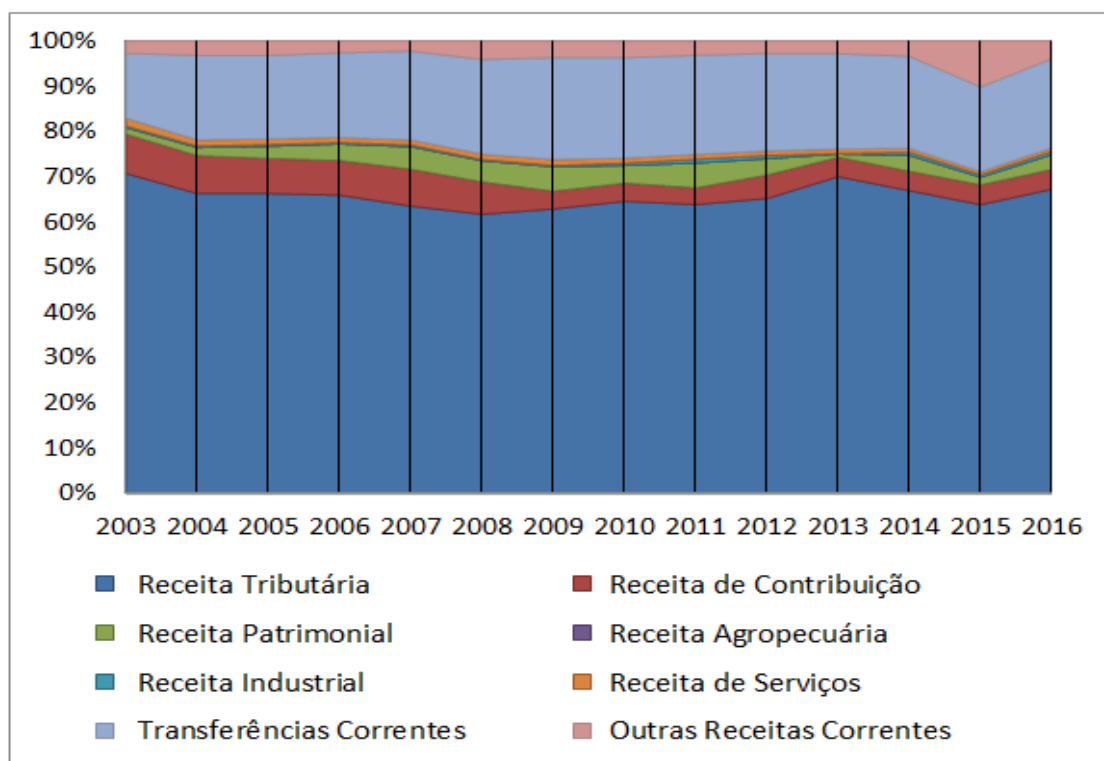
De fato, o Boletim de Conjuntura Econômica (2016), elaborado pela Fundação João Pinheiro, explicita que essa forte recessão vivenciada pela economia brasileira nos últimos anos contribuiu de significativamente para o desequilíbrio das contas públicas dos estados brasileiros, em geral. Ressalta-se que nos estados mais industrializados, como é o caso de Minas Gerais, a desaceleração na geração de receitas tende a ser ainda mais significativa que nos demais estados, dado que esses dependem intensamente da arrecadação de impostos sobre a produção.

Inicialmente, busca-se analisar a composição das receitas e despesas orçamentárias, identificando as principais características do atual modelo estadual. Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicado pela STN em 2016 para o exercício de 2017, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade, de tal maneira que representa o instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas. As despesas orçamentárias, por sua vez, representam o fluxo que deriva da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial.

Assim, no que concerne às receitas orçamentárias, dividem-se inicialmente por categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. As receitas correntes representam a maior parte do agrupado da receita orçamentária, e são formadas pelo

conjunto das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos monetários recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (BRASIL, 1964).

Gráfico 8 – Evolução da Composição da Receita Corrente para Minas Gerais – 2003-2016



Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

A Receita Tributária, responsável pela maior parte das receitas próprias do Estado de Minas Gerais, é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinado-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades (BRASIL, 1964). As Receitas de Contribuições, apesar de não serem contabilizadas na Receitas Tributárias, representam um tipo de arrecadação estadual, visto que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem, conforme a CF/88, instituir contribuições cobradas de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência.

**Tabela 9 – Evolução dos Impostos, Taxas e Contribuições –
Minas Gerais – 2003-2016**

Ano	Impostos		Taxas		Contribuições Sociais	
	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (**)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (**)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (**)
2003	12.306	27.778	456	1.030	1.570	3.544
2004	14.654	29.477	558	1.122	1.924	3.870
2005	17.091	33.809	748	1.479	2.086	4.126
2006	19.093	36.456	851	1.626	2.314	4.419
2007	19.296	34.558	934	1.674	2.588	4.635
2008	22.696	36.553	1.101	1.773	2.756	4.439
2009	22.012	36.088	1.241	2.034	1.452	2.381
2010	26.163	38.725	1.361	2.015	1.702	2.520
2011	28.829	40.417	1.526	2.140	1.740	2.439
2012	31.810	41.589	1.841	2.407	2.677	3.500
2013	35.451	43.933	2.235	2.770	2.311	2.864
2014	38.363	45.670	2.566	3.055	2.628	3.129
2015	39.370	42.372	2.499	2.690	2.869	3.087
2016	43.589	43.589	2.683	2.683	2.999	2.999

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016

Assim, contempla-se na tabela que os Impostos e as Taxas, os quais notadamente representam a maior importância relativa dos tributos arrecadados pelo Estado de Minas, acabaram por ter uma variação real negativa tanto no período pós-crise econômica nacional quanto no final da série histórica, em consonância com a queda na atividade econômica mineira nos dois momentos. Além disso, percebe-se também que as Contribuições Sociais também acabaram por ter uma redução no seu valor real após a crise econômica nacional de 2008, não retomando até então aos patamares excepcionalmente altos registrados no início da década.

No que concerne às demais receitas próprias, têm-se as Receitas Patrimoniais, Agropecuárias, Industriais, de Serviços e Outras Receitas Correntes. Conforme o MDF (2015):

- a) as Receitas Patrimoniais registram o valor da arrecadação da receita patrimonial referente ao resultado financeiro da fruição do patrimônio, seja decorrente de bens imobiliários ou mobiliários, seja de participação societária;

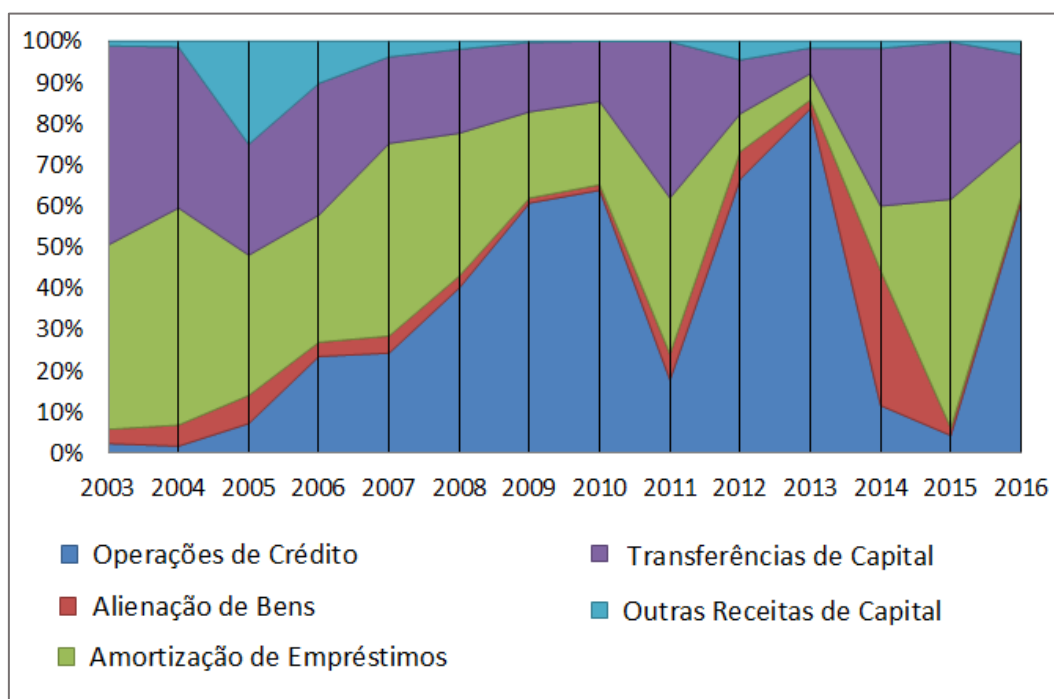
- b) as Receitas Agropecuárias registram o valor da arrecadação da receita de produção vegetal; produção animal e derivados; e outras, decorrentes das atividades ou explorações agropecuárias (Agricultura, Pecuária e Atividades de beneficiamento ou transformação de produtos agropecuários em instalações existentes nos próprios estabelecimentos;
- c) as Receitas Industriais registram o valor da arrecadação da receita da indústria de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes das atividades industriais definidas pelo IBGE;
- d) as Receitas de Serviços registram o valor da arrecadação da receita originária da prestação de serviços (atividades comerciais, financeiras, de transporte, de comunicação, de saúde, de armazenagem; serviços científicos e tecnológicos, de metrologia, de agropecuária; etc.); e
- e) as Outras Receitas Correntes, por sua vez, registram o valor da arrecadação de outras receitas correntes, tais como: multas, juros, restituições, indenizações, receita da dívida ativa, aplicações financeiras e outras.

As Transferências Correntes, por outro lado, representam os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independente de contraprestação direta em bens ou serviços (BRASIL, 1964). Dentre as principais receitas de transferências correntes da União para os Estados e o Distrito Federal, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e as compensações financeiras previstas pela Lei Kandir.

As Receitas de Capital, por sua vez, englobam as Operações de Crédito, a Alienação de Bens, a Amortização de Empréstimos, as Transferências de Capital e as Outras Receitas de Capital. Conforme o MDF (2016), as Operações de Crédito registram o valor da receita decorrente da colocação de títulos públicos ou de empréstimos, obtidos junto a entidades estatais ou particulares internas ou externas; a Alienação de Bens representa o valor da receita decorrente da alienação de bens móveis e imóveis; a Amortização de Empréstimos representa o valor da receita relativa à amortização de empréstimos concedidos; as Transferências de Capital registram o valor das transferências de capital, que têm por finalidade concorrer para a formação de um bem de

capital, estando vinculadas à constituição ou aquisição do mesmo; e as Outras Receitas de Capital agrupam o valor arrecadado de outras receitas vinculadas ao acréscimo patrimonial da unidade, tais como integralização do capital social, Dívida Ativa Proveniente da Amortização de Empréstimos e Financiamento, e receitas de capital diversas.

Gráfico 9 – Evolução da Composição das Receitas de Capital para Minas Gerais – 2003-2016



Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

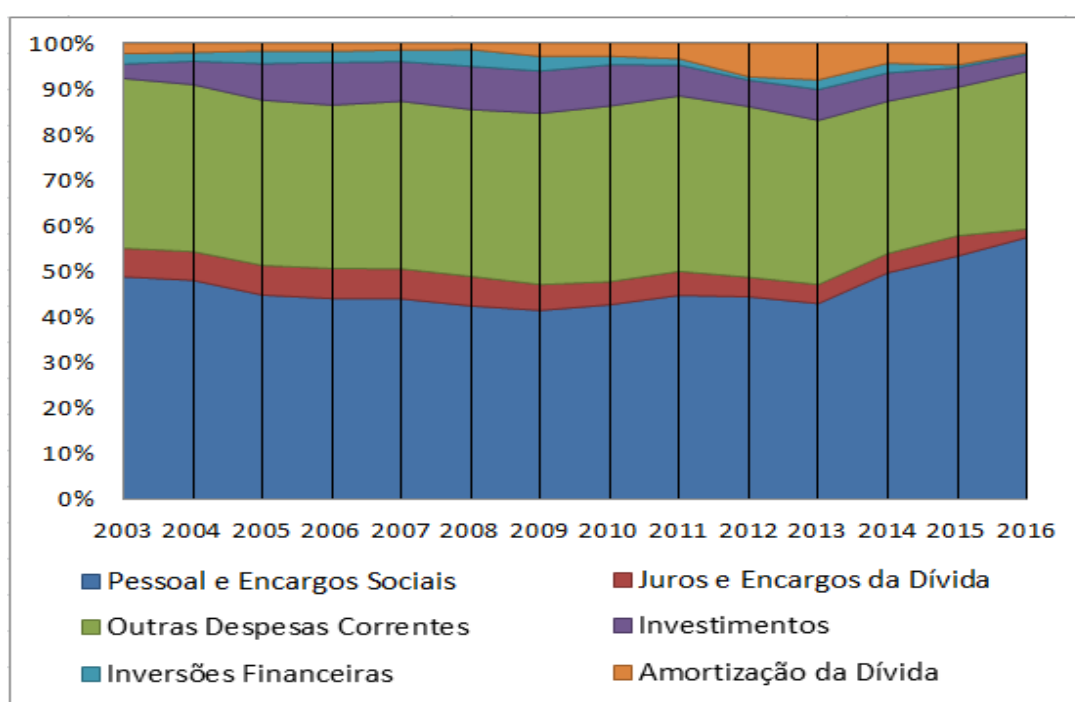
Diferentemente da composição consistente e quase estável das Receitas Correntes, as Receitas de Capital apresentam uma dinâmica notadamente despadrionizada. O que é possível perceber, de modo explícito, é o aumento da importância das Operações de Crédito desde o exercício de 2004, representando, recentemente, proporção de quase 80% da totalidade das receitas de capital. Pretende-se abordar as nuances da contratação de Operações de Crédito nas próximas páginas, visto que esta representa, essencialmente, uma dívida contratada pelo Estado, afetando diretamente o Resultado Orçamentário.

Já no campo das despesas orçamentárias, estabelece-se também uma divisão por categoria econômica: Despesas Correntes e Despesas de Capital. Conforme MDF (2016), as Despesas Correntes representam o total das despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, enquanto as Despesas de Capital

representam o total das despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Em maior nível de detalhamento, as despesas correntes segregam-se nos agrupamentos das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes. As despesas de capital, por sua vez, dividem-se em Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida.

Gráfico 10 – Evolução da Composição das Despesas Orçamentárias para Minas Gerais – 2003-2016



Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

Tal como no caso das receitas, são as despesas correntes as responsáveis pelo maior volume de gastos públicos, notadamente o grupo de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, o qual, conforme o MDF (2016), representa as despesas de natureza remuneratória decorrentes de efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público; pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões; obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários; contribuição a entidades fechadas de previdência; soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares; despesas com o ressarcimento de pessoal

requisitado; despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público; despesas com contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento à LRF; e benefícios classificáveis neste grupo de despesa que não foram descritos nos itens anteriores.

Os Juros e Encargos da Dívida, por sua vez, tal como o próprio nome sugere, registram as despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. E as Outras Receitas Correntes registram as despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica Despesas Correntes, não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Tabela 10 – Evolução da Composição das Despesas Correntes – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Pessoal e Encargos Sociais (A)		Juros e Encargos da Dívida (B)		Outras Despesas Correntes (C)		Despesa Corrente (A+B+C)	
	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)
2003	9.300	20.994	1.193	2.693	7.095	16.016	17.674	39.896
2004	10.439	20.999	1.372	2.760	7.956	16.003	19.767	39.762
2005	11.336	22.425	1.644	3.251	9.166	18.132	22.146	43.808
2006	12.780	24.403	1.917	3.659	10.398	19.855	25.095	47.917
2007	14.268	25.554	2.136	3.826	11.923	21.353	28.327	50.734
2008	16.675	26.856	2.544	4.097	14.383	23.165	33.602	54.118
2009	16.059	26.328	2.197	3.602	14.556	23.864	32.812	53.794
2010	18.920	28.006	2.243	3.320	17.081	25.283	38.245	56.609
2011	21.875	30.667	2.568	3.601	18.804	26.362	43.247	60.630
2012	24.382	31.877	2.348	3.069	20.547	26.863	47.277	61.809
2013	27.190	33.696	2.642	3.274	22.797	28.252	52.629	65.222
2014	33.098	39.402	2.813	3.349	22.232	26.466	58.143	69.217
2015	39.278	42.273	3.281	3.532	23.976	25.804	66.536	71.609
2016	42.785	42.785	1.357	1.357	25.750	25.750	69.891	69.891

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016.

Assim, demonstra-se, por meio da Tabela 10, que de fato são as Despesas de Pessoal e Encargos Sociais responsáveis pela maior parte das Despesas Correntes no período. Além disso, a evolução deste grupo de despesa se revela preocupante, dado que em um período de 13 anos, os recursos destinados a esses encargos quase quintuplicaram em termos nominais e mais dobraram em termos reais. De fato, conforme visto, um dos

principais aspectos da crise das finanças públicas é o crescente aumento de encargos com pessoal, responsável por parte da rigidez orçamentária verificada atualmente no contexto fiscal orçamentário.

As Despesas de Capital, por sua vez, dividem-se em Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida. Assim, conforme MDF (2016), os Investimentos representam as despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; as Inversões Financeiras representam as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, bem como aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas; e a Amortização da Dívida registra as despesas com o pagamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Tabela 11 – Evolução da Composição das Despesas de Capital – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Investimentos (A)		Inversões Financeiras (B)		Amortização da Dívida (C)		Despesa de Capital (A+B+C)	
	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)
2003	601	1.356	434	979	426	962	1.460	3.297
2004	1.110	2.232	418	840	432	870	1.960	3.942
2005	2.025	4.005	710	1.404	411	814	3.146	6.223
2006	2.713	5.180	712	1.359	499	953	3.923	7.491
2007	2.821	5.052	829	1.485	466	834	4.116	7.371
2008	3.726	6.001	1.443	2.323	530	853	5.698	9.177
2009	3.585	5.878	1.251	2.051	1.098	1.800	5.934	9.729
2010	3.994	5.911	846	1.252	1.237	1.831	6.077	8.994
2011	3.300	4.627	693	971	1.632	2.288	5.625	7.886
2012	3.176	4.153	413	540	4.007	5.238	7.596	9.931
2013	4.272	5.294	1.358	1.683	5.044	6.251	10.674	13.228
2014	4.117	4.901	1.445	1.720	2.868	3.414	8.429	10.035
2015	3.187	3.430	411	442	3.477	3.742	7.074	7.614
2016	2.769	2.769	283	283	1.516	1.516	4.569	4.569

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016.

Tendo em vista a decomposição então feita das principais Receitas e Despesas Orçamentárias Mineiras, um primeiro indicador que se faz válido para desnudar a atual crise das finanças mineiras é a imbricação das duas variáveis, o Resultado Orçamentário.

O Resultado Orçamentário demonstra o valor atingido pela administração pública na gestão orçamentária dos recursos, obtido através da diferença entre as Receitas Orçamentárias deduzidas das Despesas Orçamentárias. Se o resultado for positivo, representa um superávit orçamentário, caso seja negativo, então se caracteriza o déficit orçamentário.

Tabela 12 – Receitas, Despesas e Resultado Orçamentário – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Receita Orçamentária (*)		Despesa Orçamentária		Resultado Orçamentário	
	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (**)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (**)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (**)
2003	19.032,53	42.962,54	19.134,54	43.192,82	- 102,01	- 230,27
2004	21.817,36	43.886,12	21.726,61	43.703,56	90,76	182,56
2005	25.513,72	50.469,83	25.292,07	50.031,36	221,65	438,46
2006	29.099,92	55.563,24	29.018,79	55.408,34	81,13	154,90
2007	32.633,25	58.445,51	32.443,15	58.105,04	190,10	340,47
2008	39.923,33	64.300,00	39.299,36	63.295,04	623,97	1.004,96
2009	40.562,70	66.501,52	40.263,46	66.010,93	299,24	490,59
2010	46.617,95	69.002,59	46.051,17	68.163,66	566,78	838,93
2011	54.844,45	76.888,45	54.693,57	76.676,92	150,89	211,53
2012	65.248,61	85.305,66	63.172,17	82.590,94	2.076,44	2.714,72
2013	70.958,45	87.937,36	71.906,53	89.112,30	- 948,08	- 1.174,94
2014	73.347,44	87.317,53	75.512,92	89.895,47	- 2.165,49	- 2.577,94
2015	76.154,85	81.961,50	85.119,04	91.609,19	- 8.964,18	- 9.647,68
2016	83.965,71	83.965,71	88.129,10	88.129,10	- 4.163,39	- 4.163,39

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Incluídas Operações de Crédito;

(**) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016.

Tal como contemplado na Tabela 12, a presença de déficits orçamentários nos últimos quatro anos, chegando a atingir a casa de R\$ 8,9 bilhões correntes em 2015, diverge-se da trajetória de superávits orçamentários verificada entre 2004 e 2012, durante a gestão de Aécio Neves (2003-2010) e a primeira metade da gestão Anastasia (2010-2014). A melhora da situação orçamentária no início da década de 2000 pode ser atribuída, em grande parte, à também melhora da situação macroeconômica nacional (verificada no Gráfico 7), bem como ao processo de ajuste fiscal instituído pelo PAF (1995) e pela parametrização da responsabilidade fiscal pela LRF (2000). Todavia, o comportamento recente negativo evidencia que tais medidas foram estruturalmente ineficientes, de tal maneira que, conforme visto anteriormente, impescindiram novas medidas de ajuste fiscal e de renegociação da dívida estadual.

Para melhor análise do Resultado Orçamentário, vale ressaltar que os superávits e déficits registrados por esse indicador não representam fidedignamente o cenário fiscal e financeiro do Estado, dado que constam no balanço as operações de crédito. As Operações de Crédito, conforme o MDF (2016), representam o valor da receita estadual decorrente da colocação de títulos públicos ou de empréstimos, obtidos junto a entidades estatais ou particulares internas ou externas. Assim, as operações de crédito, apesar de constituírem receitas que ingressam nos cofres públicos, representam uma dívida contratada que terá que ser eventualmente paga (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Tabela 13 – Resultado Orçamentário deduzidas as Operações de Crédito – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Resultado Orçamentário incluídas as Operações de Crédito		Operações de Crédito		Resultado Orçamentário excluídas as Operações de Crédito	
	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)
2003	-102,01	-230,27	18,32	41,36	-120,33	-271,63
2004	90,76	182,56	10,54	21,21	80,22	161,35
2005	221,65	438,46	63,66	125,92	157,99	312,54
2006	81,13	154,90	252,97	483,02	-171,84	-328,12
2007	190,10	340,47	196,30	351,57	-6,20	-11,10
2008	623,97	1.004,96	556,26	895,90	67,71	109,06
2009	299,24	490,59	1.305,74	2.140,73	-1.006,50	-1.650,14
2010	566,78	838,93	1.598,42	2.365,94	-1.031,64	-1.527,01
2011	150,89	211,53	304,49	426,88	-153,60	-215,35
2012	2.076,44	2.714,72	3.829,99	5.007,31	-1.753,55	-2.292,59
2013	-948,08	-1.174,94	5.875,70	7.281,63	-6.823,78	-8.456,57
2014	-2.165,49	-2.577,94	335,52	399,43	-2.501,01	-2.977,37
2015	-8.964,18	-9.647,68	27,41	29,50	-8.991,59	-9.677,18
2016	-4.163,39	-4.163,39	1.153,95	1.153,95	-5.317,34	-5.317,34

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016.

Dessa forma, percebe-se que o cenário orçamentário mineiro não é tão favorável quanto divulgam os Relatórios de Execução Orçamentária, dado que o destaque das Operações de Crédito evidencia os resultados de fato superavitários somente em três anos da série histórica: 2004, 2005 e 2008. No restante da série, caso não houvessem tais receitas contratadas, constatariam-se os reais déficit orçamentários, crescentes tanto em termos nominais quanto reais; por exemplo, em 2013, onde se contempla um déficit corrente de R\$ 948 milhões, interpretar-se-ia um déficit verdadeiro de quase R\$ 7 bilhões.

Essa tendência de contrair operações de crédito por parte do governo estadual mineiro revela uma incapacidade de equilibrar receitas e despesas, presente em

praticamente toda a gestão do Estado neste século. Assim sendo, impescinde a expansão da análise para outros indicadores, capazes de explicitar a conjuntura das finanças públicas do Estado de Minas Gerais no período.

Nesse sentido, um ponto que inicialmente se revela interessante é a variação real da RCL, ou seja, a variação nominal desconsiderada a inflação do período. A Tabela 14 demonstra que, apesar de ter crescido nominalmente nos últimos anos, este crescimento se deu abaixo da inflação, em consonância com a recessão da atividade econômica no mesmo período.

Tabela 14 – Variação Nominal e Real da Receita Corrente Líquida – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Receita Corrente Líquida (RCL)			
	R\$ Correntes	Var. % Nominal	R\$ de 2016 (*)	Var. % Real
2003	14.306,00	...	32.293,25	...
2004	16.696,00	16,71%	33.584,38	4,00%
2005	19.550,30	17,10%	38.673,31	15,15%
2006	22.083,40	12,96%	42.165,94	9,03%
2007	23.803,70	7,79%	42.631,96	1,11%
2008	29.242,50	22,85%	47.097,59	10,47%
2009	29.118,50	-0,42%	47.739,05	1,36%
2010	33.179,10	13,95%	49.110,77	2,87%
2011	37.284,18	12,37%	52.270,07	6,43%
2012	40.371,09	8,28%	52.780,94	0,98%
2013	43.141,30	6,86%	53.464,13	1,29%
2014	47.644,24	10,44%	56.718,78	6,09%
2015	51.643,24	8,39%	55.580,93	-2,01%
2016	53.731,47	4,04%	53.731,47	-3,33%

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016.

Assim, percebe-se que nos últimos dois anos ocorre uma perda do poder fiscal e financeiro estadual, na ordem de um crescimento negativo de 2% e 3,33% da RCL em 2015 e 2016, respectivamente. Nesse sentido, contata-se no último ano da série um valor real da RCL praticamente equivalente aquele registrado para o exercício de 2013, o que, dada a inflação, representa uma perda de poder fiscal e financeiro do governo estadual mineiro.

Outro ponto que se destaca é que, apesar das constantes renegociações da dívida pública estadual, a exemplo das Leis nº 7.976/89, nº 8.727/1993, nº 9496/97, e das mudanças recentes nas condições de indexação e prazo instituídas pelas Leis

Complementares nº 148/14 e nº 156/16, os indicadores demonstram que os valores da dívida continuam a se expandir.

Apesar de a LRF utilizar os indicadores em relação à Dívida Consolidada Líquida (DCL), nesta parte entende-se como pertinente analisar a evolução da Dívida Fiscal Líquida (DFL). Conforme visto em parte pretérita deste trabalho, a DCL, tal qual definida pelo MDF (2016), representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros). A DFL, por sua vez, representa o montante da DCL somadas as receitas de privatização e demais passivos reconhecidos. Assim, o saldo da DFL corresponde ao saldo da DCL conjuntamente às receitas de privatização, deduzidos os passivos reconhecidos, decorrentes de déficits ocorridos em exercícios anteriores.

Tabela 15 – Variação Nominal e Real da Dívida Fiscal Líquida – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Dívida Fiscal Líquida (DFL)			
	Valores Correntes	Var. % Nominal	Preços de 2016 (*)	Var. % Real
2002	30.570,37	...	75.846,09	...
2003	34.462,92	12,73%	77.793,90	2,57%
2004	37.460,97	8,70%	75.353,58	-3,14%
2005	39.017,15	4,15%	77.181,56	2,43%
2006	41.088,43	5,31%	78.454,06	1,65%
2007	44.029,57	7,16%	78.856,09	0,51%
2008	49.888,44	13,31%	80.349,68	1,89%
2009	50.865,83	1,96%	83.393,24	3,79%
2010	59.114,97	16,22%	87.500,33	4,92%
2011	65.336,27	10,52%	91.597,32	4,68%
2012	68.181,55	4,35%	89.140,17	-2,68%
2013	77.167,08	13,18%	95.631,58	7,28%
2014	83.313,63	7,97%	99.181,93	3,71%
2015	100.909,33	21,12%	108.603,46	9,50%
2016	107.548,95	6,58%	107.548,95	-0,97%

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016

Apesar de ligeiras variações reais negativas da DFL, especificamente em 2004, 2012 e 2016, percebe-se uma clara tendência do aumento do endividamento líquido, sendo que, em 2015, contempla-se uma excepcional variação positiva real de 9,5% do montante do endividamento líquido total estadual. Esse crescimento se dá, em parte,

diante do também aumento das contratações de operação de crédito no processo orçamentário mineiro, bem como consoante à redução dos serviços da dívida pagos (Juros, Encargos e Amortização da Dívida).

Tabela 16 – Composição dos Serviços da Dívida – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Juros e Encargos da Dívida (JD)		Amortização da Dívida (AD)		Serviços da Dívida (SD)		JD/SD (%)
	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	
2003	1.192,79	2.692,50	426,03	961,68	1.618,81	3.654,18	73,68
2004	1.371,95	2.759,71	432,39	869,76	1.804,34	3.629,47	76,04
2005	1.643,60	3.251,27	411,45	813,90	2.055,04	4.065,17	79,98
2006	1.916,51	3.659,37	498,96	952,72	2.415,47	4.612,09	79,34
2007	2.136,27	3.826,02	465,84	834,30	2.602,11	4.660,32	82,10
2008	2.544,02	4.097,36	529,54	852,88	3.073,56	4.950,24	82,77
2009	2.197,02	3.601,95	1.098,02	1.800,18	3.295,04	5.402,13	66,68
2010	2.242,73	3.319,63	1.237,32	1.831,44	3.480,05	5.151,07	64,45
2011	2.568,30	3.600,59	1.632,04	2.288,02	4.200,34	5.888,61	61,15
2012	2.347,65	3.069,30	4.006,63	5.238,24	6.354,27	8.307,54	36,95
2013	2.642,09	3.274,29	5.044,34	6.251,34	7.686,43	9.525,64	34,37
2014	2.813,33	3.349,17	2.867,62	3.413,80	5.680,95	6.762,97	49,52
2015	3.281,44	3.531,64	3.477,34	3.742,48	6.758,78	7.274,12	48,55
2016	1.356,73	1.356,73	1.516,03	1.516,03	2.872,76	2.872,76	47,23

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016

Considerando os serviços da dívida, tanto correntes (Juros e Encargos) quanto capitais (Amortização), tem-se que, no último ano, em virtude da redução da atividade econômica e da conseqüente redução das receitas correntes, ocorre também uma redução nos valores do serviço da dívida em geral. Nesse sentido, percebe-se também uma retomada do aumento relativo dos juros sobre a totalidade dos serviços da dívida pago, em sentido contrário ao significativo aumento das amortizações em 2012 e 2013 – todavia, ressalta-se que continua uma proporção juros/amortização bem inferior aquela registrada no início do primeiro decêndio.

Além disso, é possível contemplar que, em 2016, os Serviços da Dívida decaíram para um valor de R\$ 2.872 milhões, significativamente inferior àqueles registrados desde 2003. Para entender as variações do serviço da dívida pago, entende-se como interessante estabelecer uma relação destes para com a DFL e a RCL, dado que, na ausência de outros fatores, é possível extrapolar a proporção da dívida que vem sendo paga anualmente, bem como qual o nível de comprometimento da receita estabelecido pelo pagamento da dívida.

Tabela 17 – Serviços da Dívida em termos da Dívida Fiscal Líquida e da Receita Corrente Líquida – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Serviços da Dívida / Dívida Fiscal Líquida (%)	Serviços da Dívida / Receita Corrente Líquida (%)
2003	4,70	11,32
2004	4,82	10,81
2005	5,27	10,51
2006	5,88	10,94
2007	5,91	10,93
2008	6,16	8,87
2009	6,48	11,32
2010	5,89	10,49
2011	6,43	11,27
2012	9,32	15,74
2013	9,96	17,82
2014	6,82	11,92
2015	6,70	13,09
2016	2,67	5,35

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016

Assim, percebe-se que, apesar de a parcela paga da dívida atingir quase 10% da totalidade endividamento fiscal líquida, nos anos de 2012 e 2013, ocorre uma significativa redução desta proporção, chegando a ínfimos 2.67% no ano de 2016, menor valor registrado na série. Por meio da análise do segundo conjunto de indicadores da Tabela 17, é possível identificar uma explicação para essa oscilação temporal, visto que, no mesmo período onde se identificam as elevações relativas no pagamento da dívida, identifica-se, concomitantemente, um comprometendo significativo da RCL, na ordem de 17,82%.

Considerando a vasta gama de competências estaduais no atual regime fiscal federativo brasileiro, entende-se que um comprometendo de quase 20% da RCL do Estado de Minas Gerais para com o pagamento da dívida representa, sem dúvida, um prejuízo imenso às demais atribuições do governo estadual, muitas vezes essencialmente mais importantes, tais como despesas com pessoal e investimentos públicos. Portanto, constata-se que, em similaridade ao ano de 2008, no ano de 2016 busca-se reduzir o percentual da receita efetivamente comprometida, destinando recursos para áreas de maior interesse em momento de redução da atividade econômica.

Além dos serviços da dívida pagos, imprescinde analisar outros indicadores capazes de auferir com melhor precisão as mudanças no endividamento líquido estadual. Nesse sentido, conforme o MDF (2017), o Resultado Nominal, também denominado como Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), representa a variação da DFL num determinado período, de tal maneira que, pelo critério conhecido como “abaixo da linha”, apura-se o resultado justamente pela variação do endividamento líquido neste período.

Assim, a variação nominal da DFL, excluídos os ajustes patrimoniais, de privatização e metodológico, corresponde ao Resultado Nominal do período. Em outros termos, de acordo com Oliveira e Gontijo (2012), o Resultado Nominal corresponde, na ausência de outros fatores, ao serviço da dívida fiscal não paga.

Tabela 18 – Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Resultado Nominal (RN) (*)		Receita Corrente Líquida (RCL)	RN/RCL (%)
	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (**)	R\$ milhões de 2016 (**)	
2003	3.892,50	8.786,63	32.100,64	27,37
2004	2.988,00	6.010,43	33.410,65	17,99
2005	1.556,20	3.078,39	38.646,26	7,97
2006	2.060,10	3.933,55	42.056,59	9,35
2007	2.941,10	5.267,45	42.014,35	12,54
2008	6.122,80	9.861,30	47.305,74	20,85
2009	977,40	1.602,42	47.791,62	3,35
2010	8.365,30	12.382,08	48.924,86	25,31
2011	6.221,30	8.721,86	52.353,83	16,66
2012	2.832,93	3.703,75	52.434,87	7,06
2013	8.985,53	11.135,59	53.097,76	20,97
2014	6.143,87	7.314,06	56.504,06	12,94
2015	17.692,86	19.041,91	55.337,44	34,41
2016	6.639,61	6.639,61	53.731,47	12,36

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Déficit (+) / Superávit (-)

(**) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016.

Nesta direção, é possível perceber a expressividade que o déficit nominal do governo assume nas finanças públicas mineiras, de modo a perpetuar a expansão da dívida fiscal. Em proporção da receita, representou, em 2015, o maior valor dentre a série histórica, onde os serviços da dívida não pagos representaram 34,41% da receita corrente líquida, refletindo um aumento significativo no passivo mineiro.

Outro indicador, talvez até mais representativo da atual situação, é o Resultado Primário. O Resultado Primário representa, em termos práticos, o Resultado Nominal desagregados os Juros Nominais, conforme definição do MDF (2017), sendo auferido também como resultado da subtração das despesas primárias do total de receitas primárias. As receitas primárias, ou não financeiras, representam o montante das receitas orçamentárias, excluídos os valores correspondentes às receitas financeiras, operações de crédito e alienação de ativos. As despesas primárias, por sua vez, demonstram o montante das despesas orçamentárias empenhadas, excluídas as despesas com transferências constitucionais e legais, encargos e amortização de dívidas, aquisição de títulos de crédito, capitalização de fundos previdenciários e despesas para financiar o saneamento de bancos estaduais.

Tabela 19 – Resultado Primário/Receita Corrente Líquida – Minas Gerais – 2003-2016

Ano	Resultado Primário (RP)		Receita Corrente Líquida (RCL)	RP/RCL (%)
	R\$ milhões Correntes	R\$ milhões de 2016 (*)	R\$ milhões de 2016 (*)	
2003	1.057,10	2.386,22	32.100,64	7,43
2004	1.523,10	3.063,75	33.410,65	9,17
2005	1.928,30	3.814,46	38.646,26	9,87
2006	1.937,10	3.698,69	42.056,59	8,79
2007	2.308,80	4.135,02	42.014,35	9,84
2008	2.971,30	4.785,54	47.305,74	10,12
2009	1.732,70	2.840,72	47.791,62	5,94
2010	1.851,10	2.739,95	48.924,86	5,60
2011	2.756,66	3.864,66	52.353,83	7,38
2012	3.068,53	4.011,78	52.434,87	7,65
2013	- 86,16	- 106,78	53.097,76	- 0,20
2014	1.030,99	1.227,36	56.504,06	2,17
2015	- 3.243,58	- 3.490,89	55.337,44	- 6,31
2016	- 3.249,13	- 3.249,13	53.731,47	- 6,05

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – Vários anos.

(*) Atualizados pelo IGP-DI de Dez/2016.

Portanto, o Resultado Primário reflete o resultado das operações básicas do Setor Público e corresponde ao resultado nominal (NFSP) menos os juros nominais, apropriados por competência, incidentes sobre a dívida pública. Assim, uma vez que não considera a apropriação de juros sobre a dívida existente, expressa também o esforço fiscal do setor público. De fato, conforme Oliveira e Gontijo (2012), um indicador que revela melhor o desempenho das finanças públicas e a força e consistência do ajuste realizado é aquele que espelha a capacidade governamental de economizar recursos para

efetuar o pagamento dos encargos de sua dívida, de forma a evitar que o crescimento desta se configure como motivo de preocupação para seus credores.

Assim sendo, conforme pode ser contemplado pelos dados expostos, este indicador, no âmbito do Estado de Minas Gerais, acaba por espelhar a conjuntura econômica de cada período. Estabelecendo um paralelo com os marcos históricos de ajuste fiscal, têm-se que, curto período após a renegociação da dívida pela Lei nº 9496/97 e das imposições à responsabilidade fiscal da LRF, os indicadores do Resultado Primário sobre a Receita Corrente Líquida tenderam a representar, entre 2003 e 2008, cerca de 10% do total desta. Apesar disso, notadamente a partir de 2009, com os reflexos da crise econômica mundial, percebe-se um declínio desta proporção, atingindo situação de déficit primário no ano de 2013 e, posteriormente, em 2015 e 2016.

4.2. Possíveis trajetórias de melhora do cenário mineiro

Assim como exaustivamente discorrido durante este trabalho, as finanças públicas estaduais atualmente se encontram em crescente processo de deterioração. As motivações para tal decadência fiscal e financeira se encontram enraizadas nos vários condicionantes históricos e estruturais, bem como nos efeitos tardios da crise econômica internacional. Nesta seção, à guisa de conclusão, busca-se elucidar as possíveis trajetórias rumo à recuperação fiscal e financeira do Estado de Minas Gerais.

Apesar do histórico de superávits primários e orçamentários, percebe-se que nos últimos anos ocorre uma inversão desta trajetória, acompanhada por déficits primários e nominais, bem como por uma redução real na RCL.

Entende-se que uma das principais motivações para o colapso das finanças estaduais reside na falta de flexibilidade orçamentária, em virtude das receitas já originalmente comprometidas com certas rubricas de gasto. Também denominada por rigidez orçamentária, compõe fator restritivo à liberdade de ação alocativa de um governante, restringindo as suas possibilidades de escolha política e gerencial de caminhos alternativos para o alcance dos objetivos econômicos e sociais esperados pela sociedade (SOARES, 2008, apud MELLO, 2012).

Assim, considerando que a inviabilidade de adotar profundos cortes de gastos colocou os Estados diante de uma crise fiscal, entende-se que a expansão do processo de desvinculação de receitas para os entes subnacionais, promulgada pela EC nº 93/2016, pode mostrar-se como um mecanismo positivo de flexibilização orçamentária. Além disso, em âmbito estadual, mecanismos capazes de reduzir a rigidez orçamentária e aumentar a discricionariedade de alocação de recursos públicos afetam diretamente o planejamento estratégico estadual, motivo pelo qual se reforça a significância da discussão sobre o assunto.

Além disso, especificamente para os casos do Estado de Minas Gerais e dos demais Estados exportadores, a decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 25/PA pode representar uma conjuntura crítica no cenário financeiro destes entes.

A ADO n.º 25/2013, ajuizada pelo Estado do Pará conjuntamente com outros quinze Estados, inclusive Minas Gerais, afirma ter ocorrido omissão inconstitucional quanto à regulação do sistema de compensações financeiras relativos à desoneração das exportações. Este sistema foi previsto pela EC n.º 42/2003, cuja regulamentação dos critérios, prazos e condições nas quais se dará a compensação aos Estados e ao Distrito Federal pela isenção de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados incumbiu à lei complementar. Apesar disto, transcorridos mais de treze anos desde a promulgação da referida Emenda Constitucional, não houve iniciativa do Congresso Nacional no sentido de efetivar tal regulamentação.

De acordo com o requerente, a conduta omissiva do legislador nacional inviabiliza o federalismo de cooperação brasileiro, ao fazer recair sobre os ombros dos Estados exportadores todo o peso da desoneração das exportações, e tende a abolir um dos objetivos fundamentais da República, o de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CR). Informa haver projetos de lei no Congresso Nacional com o fim de regulamentar a matéria, mas sem deliberação conclusiva (BRASIL, 2014, p. 3).

Assim sendo, alega-se que a manutenção provisória do sistema de compensação previsto na Lei Kandir, com redação da Lei Complementar n.º 115, de dezembro de 2002, tem acarretado em crescentes e significativos prejuízos ao conjunto dos Estados exportadores. De fato, conforme visto, o ICMS representa o principal imposto de competência estadual, compondo em torno de 80% da receita tributária nos casos analisados, de tal maneira que quaisquer repercussões negativas sobre tal tributo acabam por afetar de maneira profundo o corpo das receitas próprias dos Estados.

Finalmente, no mês de novembro de 2016, o Plenário do STF julgou procedente a ADO n.º 25/2013, fixando prazo de um ano (12 meses) para que o Congresso Nacional edite lei complementar regulamentando os repasses de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal em decorrência da desoneração das exportações do ICMS. Além disso, estabeleceu também que, caso não haja lei complementar quando esgotado o prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União (TCU) fixar as regras de repasse, bem como calcular as cotas de cada um dos interessados.

Nesse sentido, para se entender a potencial magnitude de resolução dos problemas financeiros estaduais, o atual Governador Fernando Pimentel, em reportagem concedida ao Valor Econômico no início deste ano, declarou que diante da decisão do STF, o Estado de Minas Gerais passaria a ser, portanto, credor da União: “Minas passou 20 anos sem cobrar ICMS. Fizemos o cálculo e o Estado perdeu cerca de R\$ 92 bilhões. Se a dívida com a União é de cerca de R\$ 65 bilhões e nosso crédito é de R\$ 92 bilhões nós temos dívida zerada com a União” (VALOR, 2017).

De fato, com a redução dos Juros, Encargos e da Amortização da dívida estadual para com a União, entende-se que faculta um cenário econômico significativamente mais favorável, tanto pela disponibilidade de recursos que seriam destinados ao pagamento, quanto pela maior autonomia estadual frente à União. Todavia, mesmo diante dessa conjuntura positiva, levanta-se, aqui, o questionamento da necessidade de mudanças de cunho estrutural, capazes de resolver de fato o problema das finanças públicas dos Estados, em vez de continuar protelando, sucessivamente, as reformas necessárias ao estabelecimento de um efetivo equilíbrio fiscal, seja por motivações de ordem política, como falta de capital político, seja por aquelas de ordem econômica, como o cenário macroeconômico desfavorável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste trabalho acadêmico consistiu na identificação e na análise dos condicionante históricos e estruturais que levaram à atual crise fiscal e financeira estadual. Assim, tendo em vista os aspectos abordados durante este trabalho acadêmico, se faz possível inferir algumas considerações quanto a esta questão norteadora.

Assim, entende-se que as motivações para essa verdadeira bancarrota estadual encontram-se arraigadas no processo de formação do Estado Nacional Brasileiro, especialmente a partir do período do Governo Militar (1964-1985). Neste momento da historiografia brasileira, limitou-se o poder fiscal dos governos estaduais, tanto por meio do controle da arrecadação própria, condicionando o principal imposto estadual (ICM) à fiscalização do Senado federal, quanto por meio do enrijecimento das transferências intergovernamentais, estabelecendo vinculações a gastos estipulados pelo governo central.

Por conseguinte, os governos estaduais passaram a depender de outras fontes de financiamento, principalmente da contratação do endividamento externo e interno, bem como dos fluxos financeiros oriundos dos bancos estaduais. Assim, o regime fiscal e financeiro do período se caracteriza por um condicionamento da capacidade de alavancar recursos dos governos estaduais às próprias relações destes entes para com a União. Com o Primeiro e o Segundo Choque do Petróleo, em 1973 e 1979, respectivamente, e o consequente processo de elevação das taxas de juros internacionais, em 1982, inicia-se a crise da dívida externa brasileira. Neste momento, desnudaram-se as falhas no processo de financiamento subnacional criado durante o Governo Militar, com a expansão da dívida externa e dos déficits públicos.

No período que se segue, apesar do ajustamento recessivo promovido ao fim do período autoritário, ocorre um prejuízo ainda maior às contas públicas nacionais., em virtude da redução das fontes de receitas. Assim, imbrica-se então um amplo período de forte indisciplina fiscal e orçamentária, induzindo os estados a uma conjuntura financeira de extrema fragilidade ainda no fim da década de 1980.

Com o fim do Regime Militar e a promulgação da Constituição de 1988, ratificam-se os ímpetus descentralizantes presentes na Assembleia Constituinte Nacional, provendo então forte autonomia aos entes subnacionais. Dentre os principais pontos que se destacam com a nova Carta Constitucional, além do fortalecimento do municipalismo autárquico, com a promoção do Município ao status de entes constitucional, encontram-se as dificuldades na conciliação da descentralização de receitas com uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas.

Além disso, o êxito na estabilização macroeconômica, proporcionado pelo Plano Real em 1994, acabou por representar uma conjuntura crítica às economias estaduais. Com o fim das receitas inflacionárias, diminuem-se as receitas obtidas pelos governos estaduais e, em razão, principalmente, das elevadas taxas de juros e da política cambial semifixa, acarreta-se em um aumento dos níveis de endividamento estadual, mesmo com as renegociações da dívida externas, por meio da Lei nº 7.976/89, e internas, por meio da Lei nº 8.727/93.

Tendo em vista a situação de colapso das finanças públicas estaduais e objetivando assegurar a estabilidade econômica e a credibilidade do mercado brasileiro, ainda em 1995, inaugura-se uma nova etapa das relações federativas, pautada no ajuste fiscal estrutural, através do estabelecimento de limites para o funcionalismo público, por meio da LC nº 82/95 (Lei Rita Camata I), mas principalmente pela instituição do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados (PAF). Conforme visto, este Programa pautou como resolução da crise estadual a renegociação da dívida, condicionada por um ajuste fiscal forte, pela reforma patrimonial e pela privatização dos bancos estaduais.

Diante do fim das formas de repasse de custos ao Banco Central, por meio da extinção, privatização e federalização da grande maioria dos bancos estaduais instituída pelo PROES, e da efetiva renegociação da dívida estadual, dada pela Lei 9496/97, parametrizam-se as condições do ajuste fiscal estrutural previstas pelo PAF. Outro grande exemplo de interferência federal nas esferas estaduais registrado no período é a utilização do principal imposto estadual, o ICMS, como instrumento de política econômica cambial. Assim, por meio da desoneração das exportações da Lei Kandir, acabou por afetar direta e negativamente as finanças públicas dos estados exportadores, especialmente a mineira,

dado o caráter majoritariamente exportador de commodities agrícolas e metálicas deste Estado. Apesar do sistema de compensações ter sido previsto pela EC nº 42/03, a ADO nº 25/2013 demonstra claramente que houve omissão inconstitucional por parte do Governo Federal em instituir a referida Lei Complementar, desfavorecendo diretamente os governos estaduais.

Finalmente, a LRF, promulgada em 2000, período relativamente curto após as renegociações da dívida, representou um enorme avanço na consolidação do ajuste e do rigor fiscal até então implementados. Vale lembrar que a LRF buscou estruturar um aparato institucional compatível com o equilíbrio fiscal, por meio da inserção de novos parâmetros para as finanças públicas subnacionais e para as próprias relações federativas. Entretanto, apesar de buscar otimizar as ações de política econômica direcionadas à estabilização, implicou em custos decorrentes da redução de autonomia das unidades federativas, tendo em vista justamente os limites impostos à condução fiscal dos entes subnacionais.

Todavia, apesar das medidas de ajuste fiscal e de renegociação da dívida dos governos estaduais, constata-se que, na prática, ainda existem crescentes dificuldades quanto ao quitamento do passivo destes entes. Além disso, no cenário atual, a queda recorrente da participação dos estados na carga tributária disponível tem dificultado cada vez mais o financiamento autônomo de seus encargos, implicando prejuízos às despesas de investimento.

Neste sentido, dentre os recentes avanços legais e institucionais na direção de corrigir estas ineficiências, destaca-se a recente reformulação das condições de prazo e indexação da dívida, por meio da LC nº 148/14 e da LC nº 159/16, bem como a reforma mais abrangente do PAF por meio da LC nº 159/17 e do Novo Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Fora do espectro da dívida, no sentido de ajuste fiscal, destaca-se a Emenda do Teto dos Gastos (EC nº 95/16), a qual estabelece medidas de limite quanto ao crescimento do gasto público por vinte exercícios financeiros, por meio da definição do aumento das despesas primárias com base na inflação registrada no período. Assim, busca evitar comportamentos de irresponsabilidade e desequilíbrio fiscal, nos moldes do ajuste fiscal ocorrido décadas antes pelo PAF.

Além disso, objetivando flexibilizar a gestão, denota-se a EC nº 93/2016, responsável por estender as condições de desvinculação de receitas para as esferas estaduais e municipais. Entende-se que mecanismos capazes de reduzir a rigidez orçamentária e aumentar a discricionariedade de alocação de recursos públicos afetam diretamente o planejamento estratégico estadual e a eficiência do gasto público, dada a possibilidade de adequar melhor as despesas às necessidades correntes.

Em suma, por meio da análise do caso do Estado de Minas Gerais, percebeu-se que a situação fiscal e financeira estadual ainda representa grande obstáculo à gestão pública, especialmente no último triênio. Tanto os indicadores do Resultado Orçamentário, do Resultado Primário e do Resultado Nominal, quanto a análise da evolução recente da Dívida Fiscal Líquida, da Despesa com Pessoal e da própria Recente Corrente Líquida, apontam para uma situação de crescente deterioração das finanças públicas mineiras.

Suscita-se, por fim, a necessidade de se estabelecerem mudanças de cunho estrutural, capazes de resolver de fato o problema das finanças públicas dos Estados. Nesse sentido, em vez de continuar empreendendo-se ajustes pontuais e protelando sucessivamente as reformas fiscais e financeiras – para não se adentrar as reformas tributárias e previdenciária – imprescindíveis ao estabelecimento de um efetivo equilíbrio fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Rev. Sociol. Polit., n.24, p.41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A Reconstrução das Funções Governamentais no Federalismo Brasileiro.** In: HOFMESISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC.** São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AFFONSO, Rui de Brito A. **A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas.** In: AFFONSO, Rui de Brito A; SILVA, Pedro Luiz Barros. A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP. 1995.

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

AFONSO, José Roberto R. **A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo.** In: AFFONSO, Rui de Brito A; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP. 1995.

ARIDA, Pérsio; LARA-RESENDE, André. **Inertial Inflation and Monetary Reform: Brasil.** Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica (Texto para Discussão nº 85), 1985.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n.4, p. 23-31, 2001.

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

ARRETCHE, Marta. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, p. 69-85, 2005.

AZEVEDO, Guilherme Westin Duarte de. **Cooperação e competição no federalismo fiscal brasileiro durante a Nova República: aspectos políticos e fiscais.** 2005. 150 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Sistema Gerenciador de Séries Temporais v2.1**. 2017

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo; MENDES, Marcos. **Aprovação de Empréstimos a Governos Subnacionais no Brasil: há Espaço para Comportamento Político Oportunista?** Rio de Janeiro: DADOS –Revista de Ciências Sociais, v.51, n.4, p. 983-1014, 2008.

BIONDINI, Isabella Virginia Freire. **O Arranjo federativo e o processo de descentralização**. 2007. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2007.

BLANCO, Fernando Andrés Cossio; WERNECK, Rogério Ladeira. **Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil**. Tese (Doutorado), Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia, 2002.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 25/05/2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 25/05/2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 25/05/2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 25/05/2017.

BRASIL. **Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930**. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias, 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 25/05/2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 30/05/2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm>. Acesso em 30/05/2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.** Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (LEI RITA CAMATA I). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm>. Acesso em 30/05/2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em 30/05/2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1996.** Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. (LEI RITA CAMATA II). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm>. Acesso em 30/05/2017.

BRASIL. **Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7976.htm>. Acesso em 30/05/2017.

BRASIL. **Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993.** Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8727.htm>. Acesso em 30/05/2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em 30/05/2017.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.514, de 7 de agosto de 1996.** Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1514.htm>. Acesso em 03/06/2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Programa de Estabilização / exposição de motivos n. 395, de 07 de dezembro de 1993, do Senhor Ministro de Estado da Fazenda, Senador Fernando Henrique Cardoso, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República.** Brasília: Ministério da Fazenda, 1993.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios** / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 7ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A economia e a política do Plano Real**. Revista de Economia Política, v.14, n.4 (Out-Dez., 1994), p. 129-149, 1994.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública**. In: Biderman, C.; Arvate, P. (Org.) Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Editora Campus, cap. 1. 2004.

BURGESS, Michael. **Comparative Federalism: Theory and Practice**. London: Routledge. 2006

CAMARGO, Aspásia. **A Reforma-Mater - Os riscos (e os custos) do federalismo incompleto**. Centro de Estudos Estratégicos do Gabinete do Ministro Extraordinário de Projetos Especiais - CEE. Parcerias Estratégicas, n. 6, p. 80-109, 1999.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964)**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.21, n.61, p. 7-40, 2006.

CASTRO, Lavínia Barros de. **Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994)**. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010. Rio de Janeiro: Elsevier, cap. 6, 2011.

CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida externa brasileira**. 2.ed. rev. e ampl. – Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O pensamento político e a redemocratização do Brasil**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.71, v.1, p. 173-228, 2007.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades Econômicas Inter-Regionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica – 21º Prêmio BNDES de Economia, Rio de Janeiro, 1998.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. **Ensaio sobre Federalismo Fiscal**. Tese (Doutorado em Economia) – Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2002.

ELAZAR, Daniel. **Two Peoples – One Land: Federal Solutions for Israel, the Palestinians, and Jordan**. Lanham, MD: University Press of America, 1991.

FÉ, Raquel Mousinho de Moura. **A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação**

acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, n. 1, p. 93-114, 2015.

FERREIRA, Aloysio Nunes. **Desafios Atuais do Federalismo no Brasil.** In: HOFMESISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil.** 4.ed.rev. Rio de Janeiro: Elsevier, 475p, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRACIA, Jaime Cárdenas. **México a luz de los modelos federales.** México: *Boletim Mexicano de Derecho Comparado (nueva série)*, n. 110, p. 479-510, 2004.

HERMANN, Jennifer. **Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa.** In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010.* Rio de Janeiro: Elsevier, cap. 3, 2011.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Regionais do Brasil (2002-2012).** Rio de Janeiro, 2012.

JAYME JR., Federico Gonzaga. **Crise Fiscal, Federalismo e Endividamento Estadual: um Estudo das Finanças Públicas de Minas Gerais.** Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), Campinas, 1994.

KUGELMAS, Eduardo. **A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil.** In: HOFMESISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. **Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90.** *Tempo Social: Rev. Sociol. USP*, São Paulo, v.11, n.2, p. 63-81, 1999.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988.** Salvador: Revista O&S, v.18, n.56, p. 99-117, 2011.

LEME, Heládio J. **O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e Distribuição de Recursos Tributários.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP), Campinas, 1992.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMONGI, Fernando. **“O Federalista”**: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). Os Clássicos da Política. São Paulo: Ática, 1991.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões**. Campinas: IE/UNICAMP (Texto para Discussão n. 98), 2000.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **A situação financeira dos Estados e a reforma tributária**. Campinas: IE/UNICAMP (Texto para Discussão n. 115), 2004.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Finanças Estaduais: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)**. Econômica (Niterói), v. 10, p. 191-218, 2008.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação**. São Paulo: Editora UNESP. IE Unicamp, 2002.

McLURE Jr., Charles E. **Comment on “The dangers of decentralization, by Remy Prud'homme”**. The World Bank Research Observer, Oxford, v. 10, n. 2, p. 221-226, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Allan Del Cistia. **Desvinculação de Receitas da União – DRU**: argumentos que justificam sua criação e manutenção. Allan Del Cistia Mello. – Brasília, 2012.

MENDES, Marcos. **Federalismo fiscal**. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.) Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Editora Campus, cap. 22. 2004

MINAS GERAIS. **Decreto 47.101, de 5 de dezembro de 2016**. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado, 2016. Disponível em: <www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47101&ano=2016>. Acesso em 01/06/2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**. 8. ed. rev. 227p, São Paulo: Saraiva, 2004.

MUSGRAVE, Richard A. **The Theory of Public Finance**. McGraw-Hill Kogakusha Ltd., International Student Edition, Tokyo, 628p, 1959.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Ed. da USP, 1980.

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

OATES, Wallace E. **The Theory of Public Finance in a Federal System.** *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*, v.1, n.1 (Fev., 1968), p. 37-54, 1968.

OATES, Wallace E. **Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism.** *International Tax and Public Finance*, v.12, n.4 (Fev., 2005), p. 349-373, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1995.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil.** São. Paulo: Ed. Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro.** Belo Horizonte, Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n° 43, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. **Dívida Pública do Estado de Minas Gerais (1994-2010): a renegociação necessária.** Belo Horizonte, 2012.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dívida Estadual.** Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado (Texto para Discussão n. 110), 2012.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia.** 6.ed. Tradução de Eleutério Prado e Thelma Guimarães. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

PRADO, Sérgio. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas.** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Brasília, 2007.

PRADO, Sérgio. **Distribuição Intergovernamental de recursos na Federação Brasileira.** In: REZENDE, Fernando & OLIVEIRA, Fabrício A. de (org.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária.* Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PRADO, Sergio. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada (Alemanha, Índia, Canadá, Austrália).** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRUD'HOMME, Remy. **On the dangers of decentralization.** The World Bank Research Observer, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-210, 1995.

PRUD'HOMME, Remy; SHAH, Anwar. **Centralization v. decentralization: The devil is in the details.** Ottawa: Forum of Federations, 2002.

REZENDE, Aline M. R. T.; CARNEIRO, Ricardo; REZENDE, João V. S. **Federalismo fiscal e crise das finanças públicas no Brasil: uma análise de indicadores fiscais nos**

estados de 2007 a 2012. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXVIII 2014, Rio de Janeiro. *Anais... Anpad*, 2014.

REZENDE, Fernando. **Compensações Financeiras e Desequilíbrios Fiscais na Federação Brasileira.** In: HOFMESISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal no Brasil.** *Revista de Economia Política*, v.15, n.3 (Jul.-Set., 1995), p. 5-17, 1995.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** 2.ed., 4. reimpr., São Paulo: Atlas, 2006.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Brasília: Editora FGV, 2007.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. **Lei Kandir e a perda de receita do Estado de Minas Gerais.** *Seminários do CEDEPLAR*, 2008.

SAMUELSON, Paul A. **Aspects of Public Expenditure Theories.** *Review of Economics and Statistics*, v.40, n.4 (Nov., 1958), p. 332-338, 1958.

SAMUELSON, Paul A. **Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure.** *Review of Economics and Statistics*, v.37, n.4 (Nov., 1955), p. 350-356, 1955.

SAMUELSON, Paul A. **The Pure Theory of Public Expenditures.** *Review of Economics and Statistics*, v.36, n.4 (Nov., 1954), p. 387-389, 1954.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões.** *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p. 3-30, 1999.

SEWELL, David. **“The dangers of decentralization” according to Prud’homme: some further aspects.** *The World Bank Research Observer*, Oxford, v. 11, n. 1, p. 143-150, 1996.

SILVA, Mauro Santos. **Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian.** *Nova Economia: Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG*, Belo Horizonte, v.15, n.1, p.117-137, 2005.

SIQUEIRA, Pedro Eduardo P. A. de. **O Federalismo.** *Revista de Direito da Procuradoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, v. 57 , p. 406-426, Rio de Janeiro, 2003.

SOARES, Márcia Miranda. **Federação, democracia e instituições políticas.** *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.44, v.1, p. 137-163, 1998.

SOUSA, Felipe Magno Parreiras et al. **A rigidez orçamentária e seus impactos no planejamento das políticas públicas: o exemplo do estado de Minas Gerais.** VIII Congresso Consad de Gestão Pública. 2015.

SOUZA, Nilson. **Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula**. São Paulo: Editora Atlas, 2008

STEPAN, Alfred. **Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder da Demos**. Dados, Rio de Janeiro, v.42, n.2, p. 197-251, 1999.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3510. Relator Ministro Carlos Britto. Disponível em: < www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=4923205&tipoApp=.pdf>. Acesso em maio de 2017.

TANZI, Vito. **Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects**. Annual World Bank Conference on Development Economics: The World Bank, Washington, D. C., p. 295-316, 1995.

TER-MINASSIAN, Teresa et al. **Structural Reforms in Brazil: Progress and Unfinished Agenda**. Inter-American Development Bank (IDB) – Department of Research and Chief Economist (Policy Brief), 2012.

TER-MINASSIAN, Teresa. **A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional**. In: Cadernos FGV Projetos – Lei de Responsabilidade Fiscal: Históricos e Desafios, ano 5, n. 15, p. 61-67, 2010.

TER-MINASSIAN, Teresa. **Decentralization and macroeconomic management**. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TIEBOUT, Charles M. **A Pure Theory of Local Expenditures**. *The Journal of Political Economy*, v.64, n.5 (Oct., 1956), p. 416-424, 1956.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia da Pesquisa**. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

VARGAS, Neide César. **A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal**. Ensaios FEE (Impresso) , v. 32, p. 51-76, 2011.

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

VARGAS, Neide César. **Finanças públicas e a evolução recente da noção de disciplina fiscal**. Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso) , v. 21, p. 643-666, 2012.

VARSANO, Ricardo et al. **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Brasília: Ipea (Texto para Discussão, n. 583), 1998.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão n. 405), 1996.

VARSAÑO, Ricardo. **A Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Brasília: IPEA (Texto para Discussão, n. 500), 1997.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2007

VILLELA, André. **Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida**. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

WATTS, Ronald L. **Comparing Federal Systems in the 1990s**. Kingston: Queen’s University (Institute of Intergovernmental Relations), Ontario, Canadá, 1996.