NEIDE CÉSAR VARGAS

ESTADOS NO BRASIL E O CONTROLE FISCAL E FINANCEIRO PELA UNIÃO NO PÓS-REAL

Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Economia Aplicada.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.

Campinas

2006

UNIDADE BC
Nº CHAMADA T/UNICAMP V426e
V _____ EX _____
TOMBO BC/ 700677
PROC 16.123-06
C _____ D X
PREÇO 11,00
DATA 23/09/06
Nº CPD _____

BIB ID: 387466

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca do Instituto de Economia/UNICAMP

Vargas, Neide Cesar.
V426e Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela união no pós-real / Neide Cesar Vargas. – Campinas, SP : [s.n.], 2006.

Orientador : Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Federalismo. 2. Controle financeiro. 3. Politica tributaria. 4. Finanças publicas. I. Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.

06-050-BIE

Título em Inglês: The Brazilian states and the fiscal and financial control by the central government after the real plan
Keywords : Federalism, Financial control, Fiscal policy, Public finance
Área de concentração : Desenvolvimento Economico, Espaço e Meio Ambiente
Titulação : Doutor em Economia Aplicada
Banca examinadora : Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato
Prof. Dr. Sergio Roberto Rios do Prado
Prof. Dr. Rui de Brito Alvares Affonso
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
Prof. Dr. Fabricio Augusto de Oliveira
Data da defesa: 23-06-2006
Programa de Pós-Graduação: Economia Aplicada

NEIDE CÉSAR VARGAS

ESTADOS NO BRASIL E O CONTROLE FISCAL E FINANCEIRO PELA UNIÃO NO PÓS-REAL

Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Economia Aplicada.

Aprovada em 23 de junho de 2006.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato
Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas
Orientador

Prof. Dr. Sérgio Roberto Rios do Prado
Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Rui de Brito Álvares Affonso
Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas

Dr. Fabrício Augusto de Oliveira
Fundação João Pinheiro - Belo Horizonte - Minas Gerais

Dedico esta tese ao meu pai que com sua ousadia e visão de mundo me ensinou a me apaixonar sem reservas pela Ciência e pelo conhecimento; a minha mãe, pela sua imensa capacidade de, diante do que não pode mudar, buscar sempre um novo olhar, e pelo sentido do cumprimento do dever que me inculcou; ao meu marido, por me ajudar na difícil tarefa de equilibrar aspectos tão díspares. Por fim, a meus filhos, por me fazerem ver que só o conhecimento e o sentido do dever não nos tornam melhores.

AGRADECIMENTOS

Ao fim deste trabalho de tese me vem à mente que essa jornada acadêmica não seria possível sem a contribuição de tantas pessoas, que, direta ou indiretamente, auxiliaram na sua concretização. É possível que minha consciência não alcance o sem número de pessoas que de algum modo me conduziram nesta viagem que tive o privilégio de trilhar. Inicio agradecendo a todos os professores que contribuíram para minha formação, ao longo de minha vida, sempre em escolas públicas, que possibilitaram minha chegada até aqui. Sigo agradecendo àqueles que jamais conheci pessoalmente, aos quais me interliguei no campo exclusivo das idéias, por meio de livros e artigos que me couberam desvendar. Dentre os autores que pude conhecer e ter como amigo destaco Fabrício Augusto de Oliveira pelo apoio contínuo, desde antes do curso de doutorado até a elaboração desta tese: pelos esclarecimentos que me proporcionou, diretos e indiretos (por meio de seus artigos e livros), os quais me possibilitaram aprender acerca dos conceitos e métodos no trato das Finanças Públicas no Brasil.

No Instituto de Economia da UNICAMP agradeço a todos que fizeram parte dessa etapa na minha formação profissional. Agradeço em particular ao meu orientador, Lopreato, pela dedicação e cuidado incomum na leitura, reflexão crítica e sugestões ao longo de todo o trabalho de tese. Mas não posso deixar de mencionar os professores Wilson Cano e João Manuel Cardoso de Mello que deixaram uma marca indelével na minha formação por meio dos seus preciosos ensinamentos. Especificamente na área de Federalismo agradeço ao professor Rui Affonso pelo avanço que me possibilitou na discussão dessa temática, facultando-me pular etapas e partir do trabalho por ele já realizado. Agradeço a todos os demais professores do Doutorado, com os quais tive a oportunidade de aprender e de aprofundar minha paixão pela Ciência Econômica. Agradeço à administração do Instituto, em especial à Cida e ao Alberto pelo auxílio nas questões de ordem acadêmica. No apoio à obtenção do material de pesquisa agradeço ao Daniel, do Xerox, pela presteza com que me atendeu, mesmo a distância.

Agradeço aos meus amigos do doutorado, que me ensejaram um excelente ambiente de reflexão e de companheirismo ao longo do curso. Não posso deixar de mencionar meus amigos mais próximos, Fernanda Ferrario, Antônio Cruz, Beatriz e Maria Cecília Sodré. A esta última agradeço pelo apoio constante (pessoalmente, por e-mail, por telefone), e pela paciência para

compartilhar os estados de ânimo variáveis, típicos de quem empreende a tarefa de elaborar uma tese. À Bia, por tantas vezes me abrir sua casa e me hospedar sempre com grande desvelo. Nesse quesito também não posso me esquecer de Andréa, que me abrigou com carinho e amizade quantas vezes necessitei.

Agradeço ao Departamento de Economia e à Universidade Federal do Espírito Santo, pela ajuda financeira que possibilitou um Doutorado tranqüilo e sem os revezes daqueles que o realizam sem o apoio desse tipo de instituição. Aos meus amigos professores, que responderam por parte de minhas tarefas no período de elaboração da tese e me estimularam a terminar o trabalho iniciado, bem como à Téthis pelo apoio constante.

Na elaboração da tese agradeço à Domingas pela paciência em me ouvir e me aconselhar e à Dorita por ser meu espelho nas minhas longas falas acerca dos aspectos metodológicos. Também agradeço ao Daniel e à Isabel por me auxiliarem nas tabelas e na normalização do trabalho.

Por fim, agradeço à minha família, ao grande clã ao qual pertenço e do qual muito me orgulho, tanto os César Vargas quanto os Ducatti Soares. Aos tios/tias, irmão e irmãs, primos, sobrinhos e agregados, à querida vovó Chiquinha, todos quantos habitam em meu coração. Aos meus sogros e à Laura, minha "secretária do lar" e amiga, uma menção especial pelo apoio direto no cuidado com meus filhos, sem o qual meu doutorado e minha tese não teriam se viabilizado. E ao meu marido e a meus filhos, um enorme agradecimento final pela paciência e pelo apoio nessa importante etapa de minha vida.

RESUMO

Visa refletir acerca da natureza do processo de controle fiscal e financeiro empreendido pelo Governo Central junto aos entes estaduais no pós Real e seus efeitos sobre as relações intra e inter governamentais prévias. Busca estabelecer uma interconexão entre o fenômeno da crescente restrição macroeconômica que se coloca aos entes estaduais no Brasil recente e o formato federativo prévio que orientava a relação estados X União bem como a dinâmica fiscal e financeira interna aos estados. Empreende a análise por meio de uma abordagem analítica e uma abordagem histórica da questão da restrição em esferas subnacionais em federações. Na frente analítica procura responder a quatro questões fundamentais: quais as principais razões desse processo de restrição em nível subnacional, que redefinições promoveu na visão teórica do Federalismo e da descentralização no âmbito do *mainstream*; quais as novas referências teóricas que tem norteado as políticas restritivas propostas pelas instituições multilaterais no plano mundial e que considerações críticas se pode fazer com respeito a sua aplicação em Federações. Na frente histórica, trata especificamente do caso dos estados no Brasil buscando responder porquê a restrição se deu num dado momento, adotou a estratégia do controle central e como atuou sobre uma estrutura prévia de relações inter e intra governamentais. As discussões empreendidas evidenciam que o quadro atual do capitalismo financeirizado exige um enquadramento de instâncias subnacionais em federações, de forma a restringir os impactos macroeconômicos do exercício de sua autonomia. Pontuam que existem diferentes maneiras de se empreender esse enquadramento, em especial em contextos federativos nos quais a forma de restringir importa. Destaca que os modelos sugeridos pelos órgãos internacionais (Banco Mundial e FMI) aos chamados países emergentes tendem a indicar a adoção da estratégia do controle hierárquico pelo governo central, complementadas por políticas que considerem a adequação da fiscalidade e das estruturas político-institucionais subnacionais. Por fim explicita que o Brasil optou por uma estratégia de restrição fiscal e financeira dos estados pautada no controle hierárquico mas de cunho estritamente fiscalista, sem mediações político-institucionais e desconsiderando inclusive necessárias reformas em sua fiscalidade federativa. Conclui que este caminho de restrição adotado pelo Governo Central no Brasil levou a um desmonte da institucionalidade federativa prévia e uma involução nos canais de relacionamento dos estados com a União. Os novos meios institucionalizados construídos não foram suficientes para a

ocupação do vazio que se formou tendo a União negado o seu papel amalgador na federação, com mitigação das relações junto aos entes estaduais e conseqüências negativas sobre a autonomia federativa estadual e o papel dos estados na federação brasileira.

Palavras-chave: Federalismo. Controle fiscal e financeiro estadual. Finanças públicas estaduais - Brasil

ABSTRACT

The present thesis aims to further our understanding of the nature of the process of fiscal and financial control undertaken by Central Government over its states after the Real stabilization plan. More specifically, this study intends to investigate critically the effects of this process over previous intra and intergovernmental relations. The thesis focuses on the interaction between the phenomenon of growing macroeconomic constraints which have taken place recently in the Brazilian states, and the previous federative regulatory framework in its role in driving the relationship between the Central Government and individual state governments. It contributes to address the internal fiscal and financial dynamic at the state level as well. To develop this objective, we will undertake an analysis through an analytical and historical approach regarding the issue of hard budget constraint on subnational governments of the Brazilian federation. The analytical approach that we use raises some fundamental questions, to wit: (i) what are the main reasons for this constraint at the subnational level; (ii) what kind of redefinitions are promoted based on the theoretical approach of Federalism and on decentralization according to mainstream economic literature; (iii) what are the new theoretical approaches behind some restrictive policies proposed by the multilateral organizations worldwide ; (iv) and what kind of critical evaluation can be made with respect to its use within federations. This thesis provides an historical approach that addresses specifically the Brazilian states trying to answer the question of why did the restriction come up at some point, why did it adopt a strategy based on a central control and how did it work over the previous structure of inter and intragovernmental relations. With regard to the recent debate over the world economy, it appears that the current stage of financial capitalism requires a subnational policy-adjustment at a federal level in a way that might restrict adverse effects on the macroeconomic environment, which arise from the extent of its autonomy. Besides, there are many ways to promote this fiscal adjustment, especially in the context of the Federation in which the way of establishing fiscal policy constraints matters. The policy recommendations suggested by the multilateral organizations (World Bank and International Monetary Fund) to the so- called emerging countries tend to rely very heavily on a hierarchical control strategy by the Central Government. It has to be complemented by policies that take into account the adequacy of fiscal federalism and political-institutional structures at the subnational level. Finally, it seems that Brazil made a clear choice for a strategy of imposing fiscal and financial discipline on the

states based only on a hierarchical fiscal control without any political-institutional mediation and not adopting appropriate measures to undertake relevant policy reforms in its fiscal Federation. In conclusion we may say that this sort of fiscal restriction adopted by the Brazilian Central Government has led to the collapse of a previous institutionality at the federative level and has consequently undermined the relationship between the Central Government and states. Recent developments in the field of institutionality were not enough to fulfill the gap between the Central Government and states governments. It seems that the Central Government has neglected its specific role by providing linkage between Federation and states, which, in turn, has contributed to mitigate the relationship among them. Furthermore, this process has had very important negative consequences for federative autonomy at the state level as well as for the role of the states in the Brazilian Federation.

Keywords: Federalism, State fiscal and financial control. State public finances in Brazil

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dependência de transferência intergovernamentais das administrações públicas estaduais, por unidade federada e região (1970 e 1985) 151

Tabela 2 – Participação da dívida dos Estados e Municípios no PIB e na dívida líquida do setor público consolidado – 1982/1994.....152

Tabela 3 – Empréstimos e financiamentos concedidos ao setor público estadual/ municipal por categoria – participação relativa – 1980/1989 153

Tabela 4 – Dívida líquida dos Estados e Municípios por categoria – 1987/1994 154

Tabela 5 – Composição do Fundo de Participação dos Estados 155

Tabela 6 – Distribuição vertical das receitas tributárias no Brasil 156

Tabela 7 – Distribuição federativa da receita disponível 157

Tabela 8 – ICM , IPI e IR – participação no total da receita tributária e no PIB – 1980/1994 158

Tabela 9 – Evolução da relação receita tributária estadual e alguns de seus componentes com relação ao PIB (%) – 1988/1996 158

Tabela 10 – Necessidade de Financiamento do Setor Público dos Estados e Municípios (NFSP) com relação ao PIB (%) – 1985/1994 159

Tabela 11 – Participação dívida mobiliária dos estados e municípios no PIB – 1993/1997 159

Tabela 12 – Necessidade de financiamento do setor público nominal e primária e despesas com juros consolidado com relação ao PIB por ente federativo – 1993/2004.....203

Tabela 13 – Dívida Líquida do Setor Público com relação ao total consolidado por esfera de governo e estatais.....204

Tabela 14 – Dívida Líquida Do Setor Público com relação ao PIB consolidada, por esfera de governo e estatais.....204

Tabela 15 – Situação fiscal dos Estados segundo grupos ordenados por peso fiscal – 1995/98.....205

Tabela 16 – Resultado do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES) 208

Tabela 17 – Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).....209

Tabela 18 – Número de instituições financeiras estaduais – saldo entre 1995/2001 210

Tabela 19 – Participação dívida mobiliária dos estados e municípios no PIB – 1993/1998 210

Tabela 20 – Empresas estatais privatizadas.....211

Tabela 21 – Distribuição das empresas privatizadas por grupo de Estados 212

Tabela 22 – Relação dívida financeira/Receita Líquida Real (em %).....213

Tabela 23 – Senado Federal – votação da Lei de Responsabilidade Fiscal 214

Tabela 24 – Câmara Federal – votação da Lei de Responsabilidade Fiscal.....215

Tabela 25 – Origem e destino dos recursos redistribuídos do FUNDEF – 1998/2002 (R$ milhões) 216

Tabela 26 – Participação da despesa com saúde segundo o nível de governo, 1980 a 2003 216

Tabela 27 – Situação fiscal dos Estados segundo grupos ordenados por poder fiscal – 1998/2002 241

Tabela 28 – Relação operações de créditos/Receita Corrente Líquida Brasil e principais Estados – 1998/2004.....243

Tabela 29 – Prazo para a dívida estadual convergir para uma relação dívida/receita equivalente a 2 243

Tabela 30 – Relação Dívida Corrente Líquida (DCL)/Receita Corrente Líquida (RCL) dos Estados – 2000/2004 244

Tabela 31 – Carga tributária em percentual do PIB: conceito de contas nacionais – 1997/2003 245

Tabela 32 – ICM , IPI e IR – participação no total da receita tributária e no PIB – 1994/2004 245

Tabela 33 – Distribuição vertical das receitas tributárias no Brasil 246

Tabela 34 – Distribuição Federativa da Receita Disponível 246

Tabela 35 – Despesa líquida com pessoal/Receita Corrente Líquida (o poder executivo) – 2000/2004 247

Tabela 36 – Investimentos e inversões financeira com relação à Receita Corrente Líquida dos Estados – 1995/2004 248

Tabela 37 – Despesas por função – Estados – participação no total da despesa – 1995-2000 248

Tabela 38 – Participação das despesas por função no total – principais Estados – 2002/2004 249

Tabela 39 – Hierarquização dos Estados segundo poder fiscal 251

LISTA DE ABREVIATURAS

ARO – Antecipação de Receita Orçamentária
BANDES – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo
BANERJ – Banco do Estado do Rio de Janeiro
BANESPA – Banco do Estado de São Paulo
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BEA – *Budget Enforcement Act*
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional da Habitação
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CMN – Conselho Monetário Nacional
CO – Centro-Oeste
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ – Conselho de Ação Fazendária
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DCL – Dívida Corrente Líquida
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
EUA – Estados Unidos da América
FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FSE – Fundo Social de Emergência
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
HBC – *Hard Budget Constraint*
IBEP – Instituto Brasileiro de Estudos Políticos
IBGE – Instituo Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM – Imposto de Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPCA – Índice de Preço ao Consumidor Amplo
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
ISC – Imposto Único sobre Comunicações
ISTR – Imposto Especial sobre Transportes Rodoviários
IUCL – Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
IUEE – Imposto Único sobre Energia Elétrica
IUM – Imposto Único sobre Minerais
IVA – Imposto sobre o Valor Adicionado
IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
NE – Nordeste
NFSP – Necessidades de Financiamento do Setor Público
NO – Norte
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAI – Programa de Ação Imediata
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNB – Produto Nacional Bruto
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PND – Plano Nacional de Desestatização
PROER – Programa de Estímulo à reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES – Programa Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PROREF – Programa de Recuperação Econômico-Financeira dos Bancos Estaduais
RCL – Receita Corrente Líquida
RLR – Receita Líquida Real
RLR – Receita Líquida Real
SBC – *Soft Budget Constraint*
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUS – Sistema Único de Saúde
TRU – Taxa Rodoviária Única

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 1

2 DISCIPLINA FISCAL E FINANCEIRA E DESCENTRALIZAÇÃO 9

2.1 Primeira fase: a descentralização fiscal e a disciplina fiscal fraca 12

2.1.1 Contexto histórico 12

2.1.2 Visões teóricas afirmativas da atuação do governo, do déficit, da dívida pública e a restrição fiscal e financeira fraca 14

2.1.3 A descentralização fiscal como objeto fundamental da abordagem *mainstream* acerca do Federalismo 17

2.2 Segunda fase: a redefinição da descentralização sob disciplina fiscal forte 19

2.2.1 Contexto histórico 19

2.2.2 Visões teóricas negativas da atuação do governo, do déficit, da dívida pública e a restrição fiscal e financeira forte 24

2.2.3 A qualificação da descentralização pela concepção de disciplina fiscal das novas visões de Economia do Setor Público 29

2.2.3.1 A Escolha Pública e a restauração da disciplina fiscal 30

2.2.3.2 O Neoinstitucionalismo e os avanços adicionais da idéia de disciplina fiscal 34

2.2.3.3 A revisão da descentralização pela Escolha Pública a partir dos novos parâmetros de restrição fiscal subnacional e a noção de accountability 36

2.2.3.4 A crítica à descentralização face à complexificação da austeridade fiscal com os Neoinstitucionalistas e a noção de coordenação 40

2.2.3.5 A defesa da descentralização e o reconhecimento de que ela necessita ser qualificada para promover a disciplina fiscal 44
2.2.3.6 Alguns elementos de consenso no debate entre centralistas e descentralistas – accountability e coordenação como qualificadores da descentralização 47

3 DISCIPLINA FISCAL E FINANCEIRA DE ESFERAS SUBNACIONAIS EM FEDERAÇÕES 51
3.1 Um modelo de restrição subnacional a partir da noção do *Hard Budget Constraint* 55
3.1.1 A aplicação da noção de *Soft Budget Constraint* à esfera subnacional 59
3.1.2 O *Hard Budget Constraint* como base para um novo modelo de restrições subnacionais 63
3.2 Particularidades dos países periféricos nos processos de restrição fiscal e financeira subnacional 68
3.2.1 O controle do endividamento subnacional 70
3.2.2 Aplicação das Leis de Responsabilidade Fiscal à esfera subnacional 73
3.2.3 Mecanismos de coordenação, institucionalidade política e o redesenho global das relações intergovernamentais 76
3.3 Aspectos críticos quanto ao novo modelo de restrições subnacionais a partir de algumas experiências de restrição em federações 81
3.4 Conclusões: elementos balizadores para uma análise da aplicação do novo modelo de restrição subnacional em federações 95

ANEXOS 103

4 ESTADOS NO BRASIL, HERANÇA FEDERATIVA E BASES DO CONTROLE FISCAL E FINANCEIRO RECENTE 107
4.1 Herança da relação Estados X União e restrições fiscais/ financeiras..... 110
4.1.1 Aspectos gerais..... 110
4.1.2 Principais aspectos financeiros, fiscais e políticos dos estados entre 1980/93 e a inexistência de condições materiais para um controle federal neste período 117
4.1.2.1 Aspectos financeiros dos estados – 1980/1993..... 119
4.1.2.2 Aspectos fiscais dos estados – 1980/1993..... 126
4.1.2.3 Aspectos políticos – 1980/1993..... 131
4.2 Os condicionantes mais imediatos do esquema de restrição aos estados..... 135
4.2.1 O novo ambiente para a mudança e seus desdobramentos 135
4.2.1.1 Intensificação do avanço do governo federal sobre o bolo tributário 137
4.2.1.2 Burocracias federais e as relações fiscais/financeiras entre Estados/União 139
4.2.1.3 Intensificação dos desequilíbrios das contas estaduais 142
4.3 Notas conclusivas acerca das principais heranças da relação União X Estados no Brasil e a oportunidade para um controle fiscal e financeiro federal..... 145
ANEXOS..... 149

5 NOVO MODELO DE RESTRIÇÕES FISCAIS E FINANCEIRAS DOS ESTADOS (1995-2002) 161
5.1 Elemento nuclear do processo de restrição sobre os estados: o controle fiscal e financeiro pelo governo central 166
5.1.1 Primeiro momento – o *turning point* com o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados – 1995 169
5.1.2 Segundo momento do controle – O PROES e a renegociação global da dívida estadual – 1996/1998 175
5.1.3 Terceiro momento do controle – A Lei de Responsabilidade Fiscal – 1998/2002 183
5.1.4 O processo de aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional e suas conseqüências federativas 190
5.2 Algumas reflexões conclusivas: as relações federativas entre a União e os Estados e os processos de controle fiscal e financeiro 194
ANEXOS 201

6 À GUISA DE CONCLUSÃO 217
6.1 Extinção de dado perfil de relações intra e intergovernamentais, perda de poder de gasto dos Estados e a autonomia fiscal e financeira 224
6.2 Ausência de arenas formais e informais para a solução dos conflitos federativos x autonomia política 232
6.3 Saldo do processo de controle fiscal e financeiro estadual e alguns caminhos para a relação União x Estados 235
ANEXOS 239

7 REFERÊNCIAS 253

INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

O assunto de restrição fiscal e financeira de governos é tema caro ao *mainstream*. Sua ampla disseminação em tempos atuais é reflexa da própria hegemonia liberal e de sua concepção negativa do Estado bem como da atuação governamental. Presencia-se um momento de restauração da máxima smithiana, de que o Estado não deve viver além de seus meios, que o Estado deve ser limitado e controlado. As visões dominantes, na verdade, ultrapassam e aprimoram essa perspectiva simplista do século XIX: ao colocar a austeridade fiscal no centro de suas atenções, torna-a cada vez mais complexa, e ao mesmo tempo, passível de uma aplicação concreta e detalhada. Por outro lado, não é mais possível questioná-la apenas sob as bases da crítica feita ao liberalismo econômico clássico de dois séculos atrás.

No caso específico dos governos subnacionais, das relações intergovernamentais e do federalismo, o tratamento convencional tem lançado mão, em grande medida, de três pilares básicos, com grande influência nas proposituras dos organismos internacionais, de técnicos governamentais e de acadêmicos formados dentro das perspectivas em voga. Primeiro, é amplamente disseminada a questão das expectativas racionais na concepção atual de atuação governamental, questionando as políticas econômicas ativas no que tange a sua capacidade de influir na renda e no emprego, dando um tratamento quantitativo e prospectivo à questão das expectativas dos agentes. Segundo, é notória a influência de Buchanan e da Escolha Pública, cruzando a esfera política e subordinando-a aos ditames do individualismo metodológico, lançando a política e os elementos decisionais para o centro da análise. Terceiro, fulgura, desde as crises financeiras mundiais dos anos 90, a visão Neoinstitucionalista, a qual instrumentaliza toda uma reconstrução institucional do Estado que o capitalismo financeirizado passa a requerer. Nela se perseguem redesenhos institucionais que visam reconstruir ambientes para que se gerem comportamentos cooperativos, de certo modo "endogeneizando" os contextos e diversos processos históricos, as institucionalidades particulares a cada realidade. Por fim, e como um desdobramento ainda difuso e impreciso da visão Neoinstitucionalista, causa espanto aos desavisados a abordagem da Nova Economia Política, que lança mão de aspectos das duas

vertentes anteriores e teoriza de maneira bastante operativa sobre as relações políticas envolvidas em situações de atuação do setor público.[1]

A abrangência e a complexificação do *mainstream* em termos de endogeneização das dimensões políticas, decisonais e históricas traz perplexidade ao pensamento crítico. Dialogar com o que acontece na prática, com as políticas adotadas pelos governos em grande medida orientadas por essas visões, distancia cada vez mais o autor não filiado ao mesmo de sua própria agenda de pesquisa. Ao se deparar com uma temática específica, ligada à atuação governamental, vê-se na contingência de explicar porque determinadas políticas são adotadas e qual a sua lógica interna, o que tende a conduzir diretamente para a abordagem do referencial teórico hegemônico. A saída mais lógica é recortar o assunto, tratando-o em específico, escapando ao máximo das questões gerais. Mas o risco dessa via é se ver encapsulado por alguma das muitas abordagens que o *mainstream* disponibiliza nas várias frentes de análise, todas sustentadas por seus fundamentos metodológicos basilares. A tranqüilidade que aqui se encontra é a tranqüilidade das saídas de avestruz, em especial para aqueles formados sob outros cânones.

Pouco se entrevê em termos de marcos teóricos alternativos para o tratamento de temáticas mais recortadas como a abordada por esta tese, posto que dependem de referenciais teóricos gerais, que possam servir de substrato global, pontos de partida, e para os quais só se vislumbram picadas e quase nenhuma convergência/consolidação de posições. Muito há que se teorizar em linhas heterodoxas, não domesticadas pelo individualismo metodológico, acerca do papel do Estado na atualidade, as políticas governamentais e as Finanças Públicas, utilizando-se de recursos que façam convergir tratamentos dos processos de decisão dos diferentes agentes (nível microeconômico) e seus efeitos agregados (nível macroeconômico). A agenda teórica vinculada à abordagem do Estado/governo necessita contemplar o campo das decisões dos agentes, na esfera pública e privada, ao mesmo tempo, dar conta de seus resultados não lineares sobre a economia e a sociedade. Por outro lado, a incorporação da política no campo decisional e a consideração das heranças históricas particulares a cada experiência são premências dessa reconstrução analítica. A enormidade dessa tarefa por vezes traz desalento e dúvidas acerca de sua viabilidade prática. Isto não significa que as saídas não existam ou não sejam factíveis, mas sim que são uma frente de trabalho que requer grandes remontagens teórico-históricas, as quais,

[1] Sobre um grande panorama crítico do *mainstream* nos últimos 50 anos ver Affonso (2003), especificando, historicamente, cada uma dessas correntes de pensamento da Economia do Setor Público.

tendo em vista sua complexidade, dependem de esforços coletivos e transdisciplinares em muito maior intensidade e criatividade do que se tem visto. Resta a incerteza das tentativas individuais de tratar o específico e, ao mesmo tempo, fazer incursões sobre questões mais gerais, sustentando-se por algumas poucas abordagens existentes. Os enormes riscos científicos que um caminho desta natureza acarreta não são aqui desconhecidos, fazendo com que o próprio exercício analítico se torne único e com elevado nível de imponderabilidade acerca de seus resultados.

Esta tese é marcada por este dilema, resistindo ser capturada pela "cheia do *mainstream*"[2] mas, ao mesmo tempo, esgueirando-se pelos estreitos caminhos que margeiam algumas de suas linhas teóricas e conceitos particulares. Este caminho de construção analítica, dimensionado ao tempo que se dispunha para empreendê-lo, não resulta nem num adentrar completamente as concepções teóricas aí envolvidas, nem tampouco numa perspectiva alternativa. Mas é suficiente para destacar que nenhum processo de restrição fiscal e financeira subnacional em federações é, ao menos em sua forma, inexorável. Pontuar que a forma de empreender um processo de restrição sobre entes subnacionais importa, ao menos sob um prisma federativo. Esclarecer que são possíveis algumas variações de rota nos processos de restrição, as quais considerem a herança histórica de determinado país e suas peculiaridades estruturais. Aclarar que é factível corrigir alguns rumos que já foram tomados e apostar mais e melhor em frentes de ação em curso que potencializem estratégias de cooperação. Objetivos sem dúvida modestos e visivelmente limitados pelo ato de se tomar como pressuposto o aspecto de que não há como fugir da imposição circunstancial de se restringir a atuação governamental. A importância desse exercício é a busca, mesmo que incremental, de caminhos críticos. Esses caminhos conhecem, mas não se norteiam pela lógica das concepções teóricas que são utilizadas como referência pelos formuladores do processo de restrição subnacional hegemônico.

Os poucos apoios que se utilizam nesta tese estão dados pela visão clássica de Federalismo da Ciência Política, especialmente Elazar e Oshagae. Também o mapeamento teórico do *mainstream* que Affonso (2003) empreende serve de norte, conjugando teoria e história, situando as concepções de Federalismo, em cada etapa do tempo, no âmbito da Macroeconomia e das teorias de Finanças Públicas. Uma síntese desse veio analítico permite

[2] Termo cunhado por Mário Possas para fazer menção à hegemonia do *mainstream* no Brasil desde os anos 90.

insistir que federalismo não é descentralização, muito menos descentralização fiscal, mesmo que associada a aspectos políticos. No caso brasileiro, resgata-se também interpretação de Affonso de que nossa herança federativa é a pactação por meio de fundos públicos, em processos de natureza informal e a noção de padrão de financiamento estabelecida por Lopreato. No campo político, na linha seguida por Abrúcio e Costa, considera-se que a ausência do republicanismo em nossa Federação, especialmente na esfera estadual, traz vícios políticos e informalidade às práticas federativas. Por fim, na busca de saídas, norteia-se por Fiori (1995) que entende que a Federação no Brasil pode avançar em termos de sua institucionalidade e estrutura, em direção a um maior equilíbrio nas relações União X Estados, por vias cooperativas. Este avanço deve conferir um conteúdo mais democrático ao Estado no Brasil, com uma maior participação da população em suas decisões, contribuindo para um uso mais eficaz e eficiente dos recursos públicos, além de um maior compromisso com a equidade.

O tema específico desta tese são os estados brasileiros, em especial no período do pós Real, focando-se nas restrições fiscais e financeiras a que esses entes federativos passaram a estar submetidos a partir da atuação do Governo Central. Centra-se como espaço de trabalho nas políticas governamentais restritivas que foram implementadas pelo governo central em especial entre 1995 e 2002. Partindo desse campo de interesse, o objetivo é refletir acerca da forma particular assumida pelo processo de restrição aos estados no Brasil, as razões do mesmo ser pautado na estratégia do controle federal e da prevalência da dimensão fiscal e financeira sobre as demais, bem como o seu saldo sobre a institucionalidade de relações União X Estados e sobre os canais de pactação federativa pré-existentes, além da explicitação dos novos canais criados, considerando-se algumas de suas conseqüências sobre a autonomia federativa estadual.

A hipótese de trabalho é de que o processo de controle fiscal e financeiro empreendido pelo Governo Federal desmontou um quadro prévio de relações federativas entre a União e os estados, sem reconstruir meios institucionalizados suficientes para a ocupação do vazio que se formou no âmbito dessas relações no país. Adotando a forma do controle a União absteve-se de seu papel amalgador na federação.

Para verificar esta hipótese, busca-se entender a natureza do processo de restrição fiscal/financeira, segundo uma abordagem analítica e segundo uma abordagem histórica. Na frente analítica, procura-se responder a duas questões fundamentais: quais as principais razões

desse processo de restrição em nível subnacional, que redefinições se promoveram na visão de Federalismo e descentralização no âmbito do *mainstream*; quais as novas referências teóricas que norteiam as políticas restritivas propostas pelas instituições multilaterais e que considerações críticas se pode fazer com respeito a sua aplicação em Federações. Na frente histórica, trata em específico do caso dos estados no Brasil buscando responder porque a restrição se deu num dado momento, adotou a estratégia do controle e como atuou sobre uma estrutura prévia de relações inter e intragovernamentais.

A tese se estrutura em quatro capítulos, os dois primeiros mais analíticos, os dois últimos, mais históricos, orientados para privilegiar a experiência de restrição específica vivida pelos estados no Brasil do pós-Real. O primeiro conjunto visa explicitar as mudanças nas formas de interpretação do *mainstream* da restrição subnacional em função das transformações mais gerais do capitalismo e do Estado que lhe é funcional. Também se propõe a tratar, em particular, da perspectiva teórica que se torna usual na temática em questão, supondo ser possível considerá-la como sendo um novo modelo de restrições subnacionais dominante. O segundo conjunto de capítulos adentra o caso brasileiro, apresentando a restrição dos estados na forma de um processo histórico a ser entendido a partir de um marco temporal, seus antecedentes mais imediatos, e uma periodização, que objetiva dar conta das várias etapas do processo de restrição. Em termos mais específicos, o conteúdo de cada capítulo segue explicitado nos parágrafos seguintes.

O Capítulo 2 pretende inserir a visão de disciplina fiscal subnacional e de descentralização numa moldura mais geral que visa encontrar as razões de políticas que se tornaram óbvias na atualidade: as restrições em termos fiscais e financeiros à atuação de esferas subnacionais, em especial no que tange a estruturas de governo descentralizadas. Evidencia-se o caráter historicamente datado dessa exigência, distinguindo, no mínimo, duas fases no trato da questão da restrição nas economias mundiais desde o pós segunda guerra mundial: uma de disciplina fiscal frouxa e outra, de disciplina fiscal forte. De uma situação em que o foco de atuação governamental estava na flexibilidade orçamentária e na promoção do investimento e do emprego para um foco em que esta se coloca na restrição fiscal e financeira. Esses dois ambientes, completamente distintos, são apresentados de maneira simplificada, a partir de um panorama histórico, da apresentação sintética das visões de mundo que se tornaram hegemônicas no âmbito da Macroeconomia, com destaque para a questão do déficit e da dívida, das Finanças Públicas e do Federalismo.

Esse segundo capítulo visa apenas destacar nessa rede de processos como o *mainstream* redefiniu a questão da descentralização fiscal e da perspectiva de disciplina fiscal em contextos multigovernos a partir do que Oates denomina de Federalismo Fiscal de Segunda Geração. Espelha-se e também apóia-se em boa medida na estratégia metodológica utilizada por Affonso para efetuar uma análise crítica "[...] do conceito de federalismo desenvolvido pelas teorias econômicas hegemônicas", [estabelecendo] "sua relação com o contexto histórico do capitalismo contemporâneo, bem como o entorno teórico da teoria da *mainstream*" (AFFONSO, 2003, p. 6).

O Capítulo 3 se propõe a apresentar uma importante frente de construção teórica que forma parte do Federalismo Fiscal de Segunda Geração, orientado pela noção de Restrição Orçamentária Forte (*Hard Budget Constraint*). Esta frente é tratada em particular por ser uma referência de destaque na abordagem das restrições fiscais e financeiras subnacionais tanto em vários documentos do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) quanto no processo implementado no Brasil. Ela dá as referências gerais que têm sido utilizadas para promover restrições fiscais e financeiras em esferas subnacionais, destacando-se as peculiaridades das proposições no caso de países com ampla descentralização e sérios problemas de endividamento prévio, como é o caso do Brasil.

Naquele capítulo trabalha com a hipótese de que é possível delinear um modelo de restrições subnacionais esboçado a partir da análise de alguns relatórios de técnicos de maior referência no BM e no FMI, dos debates teóricos e da experiência prática desses órgãos com países em desenvolvimento, notadamente de meados dos anos 90 em diante. Este modelo tem estreita correspondência com as concepções teóricas mais gerais, hegemônicas na segunda etapa de evolução da disciplina fiscal, conforme são tratadas no Capítulo 2. Além de apresentar o modelo, o capítulo também empreende sua abordagem crítica, considerando-se quatro experiências federativas específicas e utilizando-se das linhas de apoio analítico do Federalismo anteriormente explicitadas. A interconexão estabelecida pelo próprio *mainstream* entre aspectos econômicos e aspectos políticos do Federalismo deixa os analistas mais à vontade para cruzar os limites do tratamento econômico do tema em busca de referências na Ciência Política.

O Capítulo 4 inicia a abordagem das restrições fiscais e financeiras dos estados no Brasil, buscando a herança federativa que os estados contam, destacando as especificidades das suas relações com a União. Nesta herança se destaca especialmente o perfil de relações inter e

intragovernamentais instaurado no período do regime militar e o papel que o fortalecimento político dos estados ao longo da redemocratização teve com relação a este modelo. Trata-se historicamente da gestação das condições materiais para que a nova forma de restrição aos estados fosse instaurada. O Capítulo 5 aborda o processo de restrição propriamente dito, na forma do controle fiscal e financeiro dos estados, comportando três momentos principais. O primeiro momento, o *turning point* com o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados em 1995; o segundo momento do controle, com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e a renegociação global da dívida estadual, ocorrido entre 1996 e 1998; o terceiro momento do controle, desde 1998 e com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seus desdobramentos. Nessa última parte, trata-se, em particular, do processo político de aprovação da LRF no Congresso Nacional e suas conseqüências federativas.

Por fim, conjugando-se os elementos analíticos e históricos apresentados nos quatro capítulos, fazem-se algumas inferências acerca das conseqüências do processo de restrição no que tange à autonomia federativa, buscando-se evidenciar os efeitos dessa frente de atuação sobre a autonomia federativa estadual, no campo financeiro/fiscal e político. Apresenta-se, também, um possível saldo do processo e algumas sugestões à guisa de conclusão.

DISCIPLINA FISCAL E FINANCEIRA E DESCENTRALIZAÇÃO

2 DISCIPLINA FISCAL E FINANCEIRA E DESCENTRALIZAÇÃO

Na atualidade, a questão da restrição fiscal e financeira vem se tornando o aspecto central a nortear a atuação do Estado. A austeridade/disciplina fiscal aparece como uma exigência inequívoca no âmbito das políticas públicas e mesmo do senso comum. O controle do endividamento público, a busca de redução ou no mínimo de estabilização dos níveis da dívida pública e a idéia da necessidade de geração recorrente de superávits fiscais para alcançar tais objetivos já se encontram relativamente disseminados pelo mundo e mesmo no Brasil. A pergunta do porquê restringir a atuação do governo como um todo ou de uma esfera subnacional específica soa como óbvia para o pensamento que se tornou dominante, tanto no campo teórico quanto prático.

Entender o que ocorreu no que tange à atuação dos estados-membros no Brasil, em específico acerca do processo recente de crescente controle fiscal e financeiro que esses passaram a ficar submetidos, reclama algum tipo de moldura que busque estabelecer alguns vínculos básicos entre essa disseminação, a centralidade e a natureza da disciplina fiscal e as grandes transformações sofridas pelo Estado e pela Economia no capitalismo mundial. Essas transformações mais gerais desencadearam mudanças internas aos Estados-Nações, independente de sua forma, se Unitária ou Federativa, alçando a questão da restrição fiscal e financeira do setor público a um papel de destaque. É necessário evidenciar o aspecto histórico dessa perspectiva que passa a nortear o trato das Finanças Públicas e da descentralização, com o objetivo de destacar em particular a complexificação que o conceito de austeridade fiscal vem sofrendo na sua aplicação às esferas subnacionais, especialmente a partir dos anos 90.

A moldura que se pretende construir assenta-se no tratamento da descentralização sob a ótica da disciplina fiscal em duas grandes etapas históricas: a primeira, que vai do pós-segunda guerra até fins dos anos 70, etapa na qual a perspectiva corrente de disciplina fiscal era frouxa e a descentralização tinha um cunho fiscal e normativo. A segunda etapa, que parte do final da primeira até os dias atuais, é caracterizada por uma disciplina fiscal forte, a qual qualifica a descentralização. O delineamento de cada uma dessas etapas implica evidenciar a descentralização no momento histórico correspondente, destacando a perspectiva dominante de restrição fiscal/financeira, a visão de déficit e de dívida pública, a forma como o Estado é

considerado pela Teoria das Finanças Públicas e a maneira como esses dois últimos aspectos repercutem no perfil e na teorização acerca da descentralização e do Federalismo segundo o *mainstream*.

A estratégia a ser adotada apresenta a descentralização nessas duas fases, explicitando o caráter datado das concepções atualmente hegemônicas de controle dos entes governamentais. Em termos mais específicos, o objetivo fundamental deste capítulo é destacar porque a restrição da atuação de esferas subnacionais tornou-se uma preocupação destacada no âmbito dos organismos internacionais na última década e como essa preocupação redefine a visão de descentralização do Federalismo no *mainstream*.

2.1 Primeira fase: a descentralização fiscal e a disciplina fiscal fraca

2.1.1 Contexto histórico

Sob a pressão de um ambiente político prévio extremamente conturbado, configurou-se no pós-segunda guerra um padrão de articulação social que se refletia na esfera pública através da montagem do *Welfare State* nos principais países desenvolvidos. Caracterizava aquele momento político a disseminação de questionamentos das virtudes da economia de mercado e do *laissez faire*, reunindo desde o descontentamento generalizado na Europa com os efeitos das guerras mundiais, a grande depressão e os pavores do nazi-facismo até a ameaça de adesão ao comunismo. A ampla e crescente atuação do Estado que passou a se verificar, tanto na esfera econômica quanto social, contribuiu para sustentar uma longa fase de prosperidade, com grande liberdade para que os vários Estados Nacionais conduzissem suas políticas econômicas e de desenvolvimento, inclusive os países da periferia mundial (AFFONSO, 2003).

O modelo de acumulação de capital prevalecente, irradiado a partir da Economia norte-americana, promovia internamente, na esfera macroeconômica, o que Belluzzo (2000) denomina de uma "Economia da Demanda Efetiva", ou, nos termos de Braga (2000), uma "Macroeconomia do Emprego e da Renda". Este modelo incorporava como um de seus elementos de dinamismo o Gasto Público, podendo ensejar situações de déficit fiscal. Desde as experiências concretas dos anos 30, nas quais vários países obtiveram resultados favoráveis no combate à recessão a partir do uso do gasto público, o déficit público tornou-se uma alternativa aos governos que se viam

politicamente pressionados por quadros recessivos e de elevado desemprego.[3] O Estado passou a ser gradualmente visto como um ente afirmativo, capaz de adotar um comportamento ativo no âmbito da dinâmica econômica e social, promovendo, a partir de políticas públicas, ações indutoras do bem-estar econômico e social. A pressão política para que o governo assumisse a posição de estabilizador de expectativas redundou numa ordem na qual este se destacou como um ator fundamental, tornando possível, sempre que se considerava necessário, recorrer a políticas de déficit público, financiadas de maneira relevante por meio de crédito. O ambiente institucional que se criou a partir do Estado foi capaz de garantir o crédito barato e dirigido à acumulação produtiva, promovendo níveis de crescimento econômico relevantes nas principais economias industriais, com manutenção do pleno emprego e da inflação em patamares rastejantes.[4]

Com o déficit e o gasto públicos alçados à estratégia de atuação governamental mais relevante, a política fiscal se transforma no instrumento por excelência dessa atuação. A tendência era a adoção de política fiscal flexível, voltada para a ampliação do gasto público com a aceitação social do déficit orçamentário enquanto instrumento de promoção do pleno emprego, do crescimento econômico e da equidade. O Estado compartimentalizava e regulava com severidade a atuação das instituições financeiras. No plano interno aos países, a restrição à atuação dessas instituições passou a predominar, com amplo direcionamento da oferta de crédito às aplicações produtivas. O crédito era disponibilizado às corporações, às famílias e aos governos a taxas de juros baixas e estáveis. O ambiente de política fiscal ativa conjugava-se ao de uma política monetária acomodatícia, voltada para sancionar as decisões de gasto das empresas, das pessoas e do governo (BELLUZZO, 2000).

No plano internacional, num quadro de guerra fria, verificou-se a disseminação do modelo de acumulação norte-americano, estabelecendo-se uma relação de complementaridade entre esta economia hegemônica, os principais países industriais e mesmo a periferia mundial. A complementaridade entre as nações configurava-se na esfera produtiva através da gradual absorção pelo mercado interno norte-americano das exportações de outros países, funcionando a economia norte-americana, nos termos de Guttmann (1994), como um "consumidor de última instância" dos produtos dos demais países. Também provinha desse país, e posteriormente dos

[3] Sobre algumas experiências de recuperação econômica com atuação do Estado no pós-guerra ver Bleaney (1985).
[4] Acerca dos chamados anos gloriosos ver Van Der Wee (1987), Zysman. (1983), Glyn et al. (1990) e Guttmann (1994).

países europeus, fluxos de investimento direto vinculados à expansão de empresas transnacionais, disseminando seu padrão de acumulação pelo mundo. O crédito internacional proveniente das economias mais desenvolvidas, em especial dos EUA, também se dirigia em caráter prioritário para a acumulação produtiva, financiando a expansão econômica em escala mundial. Neste contexto, o Banco Central norte-americano atuava, na prática, como um emprestador de última instância para os demais países. Esse direcionamento dos fluxos de capital para investimento direto ou para crédito ao investimento direto contribuía para garantir o regime de câmbio fixo então vigente e para o quadro geral de promoção da acumulação produtiva e de forte atuação do Estado.

As taxas de juros e de câmbio relativamente estáveis e orientadas pelos governos de forma a estimular a acumulação produtiva levaram a uma ampla expansão da tomada de crédito voltado para a esfera da produção. O contexto institucional então vigente estimulava a captação de recursos da parte de todos os agentes, sendo o lado devedor o mais favorecido das relações de crédito no âmbito social como um todo, potencializando a geração de riqueza produtiva (BELLUZZO, 2000).

Frente à relevante atuação do Estado, direta ou indiretamente, da ampla utilização de políticas de demanda efetiva e do crédito, bem como as políticas de desenvolvimento nacionais, de forma disseminada em âmbito mundial, a idéia de austeridade fiscal, de orçamento equilibrado e seus congêneres perdeu espaço para visões teóricas mais ajustadas àquele estado de coisas. A disciplina fiscal foi relegada à questão de segunda ordem, tendo em vista o peso pouco relevante do déficit e da dívida pública para os países mais avançados, em especial até meados dos anos 60. Ante este contexto específico, demandaram-se teorias na Economia mais compatíveis com este crescente papel do Estado, as quais teorizassem sobre o déficit público e as suas funções.

2.1.2 Visões teóricas afirmativas da atuação do governo, do déficit, da dívida pública e a restrição fiscal e financeira fraca

A arquitetura política do ambiente gestado nesta primeira etapa, de predomínio de políticas econômicas e sociais ativas, ao alçar o Estado a um papel fundamental, requereu teorias que justificassem esta atuação. Este contexto ensejou o nascimento da Macroeconomia moderna

bem como da Economia do Setor Público. Keynes é um referencial teórico fundamental no que tange à questão da atuação ativa do Estado nas economias capitalistas. Mas é a Síntese Neoclássica, em especial a abordagem de Samuelson, que dá as bases efetivas para a justificação e a ampliação da presença do Estado na sociedade daquela ocasião. Este amplo movimento teórico, que se torna consensual e disseminado a partir dos anos 50, resulta de simplificações da teoria de Keynes. Filtra-a de seus elementos centrais, especialmente a noção de incerteza distinta de risco, e da ocorrência do desemprego involuntário. Reintroduz o paradigma do equilíbrio, e trata a questão do desemprego a partir da noção de rigidezes no mercado de trabalho (AFFONSO, 2003). Compatibiliza a visão pré-existente com a de Keynes, por meio de modelos matemáticos, os IS-LM, nos quais as expectativas estavam totalmente ausentes.[5]

Tais simplificações resultaram num avanço da utilização de modelos keynesianos no âmbito dos países, disseminando-os como um instrumento hegemônico de condução da política econômica. A política fiscal foi alçada à esfera preferencial de observação teórica e ao papel de política econômica por excelência, com a tarefa de gerar, através do déficit público, o pleno emprego. Era teorizada sob os supostos vigentes de taxas de câmbio fixo e taxas de juros baixas e estáveis. A noção da curva de Phillips, que se agregou a esse instrumental, difundia a idéia de que era necessário aceitar certa inflação para se reduzir o desemprego. Sob a leitura desse keynesianismo, são estabelecidas as justificativas teóricas de políticas econômicas ativas pautadas em mecanismos anti-cíclicos automáticos voltados para suavizar as crises e efetuar transferências de renda a segmentos socialmente fragilizados.

A Economia do Setor Público é um dos desdobramentos da Síntese Neoclássica. Em ambas o Estado é reduzido à noção de governo, sendo tratado de maneira a-histórica e separada da Política. À Economia do Setor Público caberia estudar as situações nas quais o governo se tornava necessário, provendo o que Samuelson chamou de Bens Públicos. Ela se configurou em especial a partir de um quadro conceitual que conjugava as teorias de Samuelson, Musgrave e Arrow (OATES, 2004) sendo a atuação governamental entendida como de complemento às situações em que o mercado falhava.

Musgrave e Musgrave (1980) agregam aspectos importantes à visão de Samuelson, evidenciando que a ação do governo tornava-se necessária para "corrigir" e "suplementar" o

[5] Criado nos anos 30 e início dos anos 40 por John Hicks e Alvin Hansen, conforme Blanchard (2004).

mercado. Amplamente influenciados pela Síntese Neoclássica, esses últimos autores definem que as funções do governo deveriam ir além da alocação de bens e serviços. Envolveriam também a atuação na esfera da estabilização, na forma de políticas de promoção de pleno emprego sem impacto inflacionário; a atuação na esfera da distribuição, pautada na persecução de padrões de equidade considerados socialmente aceitáveis, a partir da adoção de políticas distributivas. Essa visão das funções do governo, relacionadas, de forma fundamental, à esfera fiscal, passaria a configurar a abordagem posteriormente difundida pelo *mainstream* de que cabe ao governo exercer funções na esfera Alocativa, da Estabilização e da Distribuição, tendo a política fiscal ativa como um importante instrumento.

Kenneth Arrow incorporou, em 1970, outro avanço teórico de destaque na Economia do Setor Público, com a distinção de papéis dos setores público e privado. Pautado no equilíbrio geral walrasiano, utilizava como sustentáculos teóricos a noção de ótimo de Pareto e a racionalidade maximizante dos agentes econômicos. O conceito de falha de mercado é desenvolvido e tipificado, articulando os conceitos de bens públicos e de externalidades, esta última envolvendo a ocorrência de inter-relações entre os agentes e a existência de economias de escala. A idéia de falha de mercado passou a se difundir, dando a justificativa teórica para uma atuação governamental em amplas esferas (AFFONSO, 2003).

A teorização do governo pela Economia do Setor Público assentava-se numa visão que prescindia da sua dimensão política bem como a inserção em dado contexto histórico particular. Aplicável a qualquer país, esta teorização identificava no governo um ente interventor, voltado para corrigir as falhas de mercado, uma caixa preta, sobre a qual não se teorizava. Era um deus *ex machina*, um "déspota benevolente", capaz de decidir e produzir os bens e serviços públicos que não podiam ser produzidos pelo mercado. Implicitamente tinha a eficiência para, agindo de maneira normativa, corrigir as falhas de mercado. Esta eficiência era tomada como sendo a capacidade do governo de otimizar o bem-estar econômico global, considerando-se as exigências de eqüidade em vigor.

A Economia do Setor Público consolidou-se nesta etapa como uma área de conhecimento bem delineada, voltada para o estudo das falhas de mercado e das funções do governo. Nela a idéia de disciplina fiscal, ou de restrição fiscal/financeira governamental tem pouco destaque, tal como na Macroeconomia da Síntese Neoclássica. O momento histórico e a própria perspectiva

teórica hegemônica justificavam a ocorrência de déficits públicos, o uso do crédito e do acúmulo de dívida para financiá-los. Se existiam restrições, elas eram efetivamente voltadas para o campo monetário/financeiro e para dirigir os recursos públicos e privados ao gasto produtivo, orientando os fluxos internacionais de capitais, resultando em economias, cujo funcionamento era relativamente fechado e com ampla participação do Estado. A idéia de falha de mercado, justificava amplas intervenções, coadunando-se com a expansão da atuação estatal tanto na forma do *Welfare State* quanto nos Estados Desenvolvimentistas da periferia mundial. No campo fiscal chancelava uma concepção de flexibilidade para uma atuação governamental cada vez mais abrangente.

Esse ambiente, lido sob a ótica atualmente prevalecente de predomínio dos detentores do crédito,[6] pode ser aproximado a um quadro institucional de frouxidão fiscal e de ampla facilidade de tomada de crédito pelos diversos agentes. No caso do governo, essa facilidade possibilitava os déficits orçamentários, borrando os limites entre a esfera fiscal e financeira de sua atuação. O baixo risco aos quais os tomadores de recursos estavam submetidos ampliava os níveis de investimento globais e potencializava o crescimento econômico.

2.1.3 A descentralização fiscal como objeto fundamental da abordagem do *mainstream* acerca do Federalismo

Para se tratar das relações internas ao governo foram derivadas no *mainstream* teorizações específicas acerca do papel dos entes subnacionais. O Federalismo Fiscal ou, nos termos mais atuais de Oates (2004), as teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração, instituíram a descentralização fiscal como um importante objeto de interesse. Sua fundamentação a partir das teorias de Samuelson, Musgrave e Oates estabeleceu a função alocativa como a esfera por excelência de atuação subnacional, com as funções distributiva e de estabilização concentradas no poder central. Na esfera alocativa, um governo central "benevolente" teria o papel implícito de definir os encargos, as competências e transferências tributárias em termos verticais, segundo os critérios de eficiência vigentes.

[6] Tal como a de Kornai (1986).

Esses critérios de eficiência então prevalecentes na Economia do Setor Público consideravam que a produção de bens públicos deveria ser centralizada nos casos em que ocorressem economias de escala relevantes e descentralizada nos casos em que esta fosse ausente e os bens se caracterizassem por demandas tipicamente locais e afeitas a preferências particulares de dada jurisdição (OATES, 1991). Nesta última situação, a descentralização promoveria ganhos de eficiência,[7] sob a hipótese de que as esferas locais conheciam melhor os gostos e as preferências do consumidor de serviços públicos, possibilitando uma oferta Pareto eficiente. Segundo essa perspectiva, os governos subnacionais teriam seu papel primário pela oferta descentralizada de níveis eficientes de bens públicos, limitados ao consumo de seus residentes, o que garantiria o atendimento mais adequado de suas preferências.

Em outros termos, haveria um *trade off* entre a ineficiência de se prover bens públicos de forma centralizada, com a falha do governo central de, ao produzir bens uniformes, atender os diferentes gostos e condições locais X à ineficiência de se prover os bens públicos localmente face à falha dos governos locais em internalizar as externalidades interjurisdicionais verificadas.[8] Sendo as externalidades pequenas e a variação do nível de eficiência com provisão local grande, estar-se-ia diante do caso de produção descentralizada de bens públicos (OATES, 2004).

O foco de análise do Federalismo Fiscal está na atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo. Dada a necessidade de se garantir que o governo subnacional obtenha as receitas nas proporções adequadas ao financiamento das funções que lhes são atribuídas, trata-se da atribuição de impostos segundo o princípio do benefício.[9] O governo central tem o papel de indicar as situações nas quais se manifestem externalidades na produção local de bens, compensando-as com subsídios unitários. Ele proveria esses subsídios unitários aos governos descentralizados, levando-os a internalizar os benefícios provenientes dos transbordamentos entre jurisdições ocorridos na oferta de bens públicos locais. Estes subsídios unitários encorajariam uma oferta em níveis eficientes pelos governos descentralizados. Equivaleriam a transferências fiscais, instrumento chave nas relações intergovernamentais desde então, as quais servem para

[7] O Teorema da Descentralização de Oates (1991) estabelece que se a demanda em duas comunidades por um serviço público difere, não ocorrendo economia de escala para uma provisão centralizada do mesmo, nem efeitos de extravasamento, pode-se aumentar o bem estar e a eficiência, descentralizando-se sua provisão em resposta à demanda local.

[8] Externalidades interjurisdicionais são efeitos de transbordamento entre as diferentes jurisdições originados na produção e no consumo de bens e serviços públicos locais.

[9] O foco da tributação por benefício é o fato de os serviços prestados pelo governo deverem ser financiados por receitas de serviços cobrados ao usuário dos mesmos.

complementar as receitas dos governos subnacionais e garantir uma oferta eficiente de bens públicos nestas esferas.

Nesse quadro teórico, o cerne do Federalismo está no âmbito fiscal, na identificação das situações nas quais as funções e competências devem se dar em nível descentralizado e na identificação de situações que requeiram o aporte de receitas complementares da parte do governo central, as receitas de transferência. Implicitamente, caberia ao governo central definir essas situações, tornando-se o problema do Federalismo uma questão de atribuição de funções, definições de competências tributárias e de atribuição de recursos complementares na forma de transferências. A abordagem econômica das esferas subnacionais passa, em essencial, pelo trato da descentralização fiscal.

O momento histórico de fortalecimento do governo central e de sua função de orientador do investimento produtivo confere relevância às transferências centrais, sendo em geral condicionadas e dirigidas pela perspectiva daquele. Elas tenderam a crescer de importância, em consonância com a atuação do Governo Central, sendo voltadas para corrigir os desequilíbrios fiscais verticais existentes e, em certos casos, também problemas de desigualdades regional e pessoal.

A descentralização fiscal e as transferências fiscais se notabilizam como aspectos cruciais da perspectiva teórica do Federalismo Fiscal, imbuídas das noções da Economia do Setor Público e da Macroeconomia da Síntese Neoclássica, possibilitando concepções mais frouxas de relações fiscais e financeiras entre o governo Central e as esferas subnacionais. O Federalismo se reduz ao Federalismo Fiscal e este último à questão da descentralização fiscal (AFFONSO, 2003).

2.2 Segunda fase: a redefinição da descentralização sob disciplina fiscal forte

2.2.1 Contexto histórico

O padrão de acumulação predominante desde o pós-segunda guerra perdeu a funcionalidade em meados dos anos 60, com intensificação de seus efeitos deletérios nos anos 70, especialmente na forma de estagnação, inflação e crescimento da dívida pública (COUTINHO, BELLUZZO, 1998). O poder financeiro do dólar se corroeu e os controles sobre os fluxos de capital passaram a se tornar sem efeito, com fugas de capital da economia hegemônica para os

mercados de eurodólares, crise e estagnação nas economias centrais. A ruptura no regime de câmbio de Bretton Woods desencadeou a liberalização cambial nas economias de maior peso, a qual, somada aos dois choques de preço do petróleo ao longo da década de 70, resultou em grande turbulência no funcionamento das esferas pública e privada mundiais. A decisão do governo norte-americano de elevar de maneira significativa a sua taxa de juros em 1979 trouxe implicações decisivas sobre esta realidade, tornando-a insustentável. Passaram a tomar corpo as idéias conservadoras de que a crise mundial vivida era conseqüência das políticas de Bem Estar Social e keynesianas até então praticadas (AFFONSO, 2003). Um conjunto de reformas foi desencadeado, em diferentes planos, com ampla desregulamentação dos mercados e privatizações, resultando uma nova ordem internacional.[10]

Influenciadas pela política macroeconômica norte-americana restritiva, as políticas econômicas ortodoxas tenderam a se disseminar pelos países mais desenvolvidos, levando a uma forte recessão mundial. Ocorreram repercussões negativas sobre os resultados fiscais e as dívidas públicas dos diferentes governos, com ampliação do componente de juros e ascensão vertiginosa do estoque de dívida. A retomada do crescimento dos EUA em 1983, pautada numa política fiscal ativa e assentada na ampliação da dívida em títulos públicos, inaugurou um período de recuperação do crescimento mundial (BAER, 1994; CLINE, 1989; MARRIS, 1987) e ao mesmo tempo um novo regime de financiamento das demandas públicas e privadas de liquidez.

O processo de globalização financeira (CHESNAIS, 1992) correspondeu ao movimento de desregulamentação então desencadeado, com desmonte das restrições institucionais gerais que se já havia iniciado no mercado de câmbio desde os anos 70, e que avançou pelo mercado de bônus privados e públicos ao longo dos anos 80, atingindo nesta também o mercado de ações. O déficit público norte-americano era sua base e motor, ou nos termos de Braga (2000), a base da "financeirização" da riqueza, dadas as características dos mercados de títulos públicos.[11]

Simultaneamente ao financiamento do déficit público, ocorria a incorporação dos títulos governamentais ao portfólio dos bancos. A “securitização” de dívidas [12], forma de dar liquidez a

[10] Sobre a nova ordem internacional e a retomada da hegemonia norte-americana ver Tavares (1997).
[11] Principalmente pelas virtudes de ser o mercado mais profundo e mais líquido.
[12] "Securitização", segundo definição de Braga (2000, p. 272) é o processo pelo qual empresas produtivas, bancos, demais empresas financeiras, e governos emitem títulos de dívida com inúmeras finalidades, envolvendo e interligando os mercados creditícios, de capitais, de derivativos - tornando os títulos negociáveis, flexibilizando

estoques de dívida, foi promovida de dentro da economia norte-americana pela conjugação de uma política econômica pautada na expansão do déficit público, na taxa de câmbio flexível e nas taxas de juros elevadas bem como nas reformas liberalizantes. Ao longo da década de 1980, grande parte da liquidez internacional foi absorvida por essa economia, na forma de títulos, monetizando de forma geométrica a dívida pública.[13]

Os governos dos principais países industrializados do mundo aderiram a essa nova ordem interessados no financiamento de seus déficits e dívida crescentes. A liberalização e a internacionalização do mercado de bônus redefiniu as formas desse financiamento. Estabeleceu-se uma correspondência entre o aumento dos déficits públicos dos países industrializados e o crescimento potencial do capital globalizado e liberalizado (PLIHON, 1995).

Os atores-chave dessa ordem são os bancos centrais dos países mais desenvolvidos, os grandes bancos privados, as organizações financeiras, as grandes corporações industriais e comerciais, e os proprietários de grandes fortunas. Estas instituições impõem uma lógica "financeirizada" que se torna o elemento norteador das expectativas dos agentes nas diferentes economias, pressionados a adotar um comportamento predominante de conservação de riqueza em detrimento de sua geração. Seu poder político e financeiro é conseqüência dos vínculos crescentes estabelecidos entre os mercados de câmbio, de bônus e de ações, a partir da liberalização dos movimentos de capital na esfera financeira e cambial, característicos do processo de globalização financeira.

Na “Macroeconomia Financeira” adotada pelos países, prevalecem os interesses do lado credor/detentor de créditos e da riqueza, com a lógica financeirizada pressionando para a adoção de uma política econômica pautada em taxas de juros reais elevadas e inflações extremamente baixas, além do compromisso inequívoco dos governos com o pagamento dos juros da dívida pública, subordinando-se as economias nacionais a uma disciplina férrea (BRAGA, 2000).

A política econômica torna-se refém de um mecanismo que confere crescente importância ao Estado no sentido de ser avalista de última instância do processo de valorização financeira do capital. A perda de graus de autonomia da política econômica ocorre em níveis correspondentes

---

prazos e taxas de rendimento. É adaptável a múltiplos agentes, funcional à administração de riscos, substituta dos empréstimos bancários e ao mesmo tempo propícia aos bancos na captação de fundos.

[13] Segundo Chesnais (1996) a dívida pública norte-americana mais do que quadriplicou até início dos anos 90.

às condições internas dos países e à maneira mais ou menos dependente com que estes se inserem nesse processo, sendo menor na economia detentora do dólar.

Em termos gerais, a política monetária se traduz no principal instrumento de regulação macroeconômica e a política fiscal vai sendo gradativamente relegada a uma função passiva e controlada.[14] A esfera fiscal perde autonomia relativa e passa a se subordinar à esfera financeira, sendo submetida a uma crescente disciplina. A prioridade absoluta dos governos passa a ser a luta contra a inflação e a estabilidade monetária,[15] perdendo importância política como objetivos governamentais a questão do emprego, do investimento e do crescimento. Este novo padrão de atuação pública está inserido num contexto de baixo crescimento do investimento e do produto com redução das principais bases de cobrança de tributos – a renda de assalariados, os lucros provenientes da esfera produtiva e as transações vinculadas ao processo produtivo.

A nova ordem, tanto no plano de reformas estruturais voltadas para a desregulamentação e a redução do tamanho do Estado, quanto no plano da política econômica, resultou num quadro mundial de finanças desreguladas, com crescente liberalização dos fluxos de capitais. A crescente liberalização privada correspondeu ao surgimento de fortes restrições fiscais e financeiras na esfera pública, essas últimas cuja intensidade seria equivalente ao poder de determinação de cada Estado-Nação no quadro de forças internacionais. O foco na preservação da riqueza e não na sua geração demandou uma nova visão de Estado, de dívida e do déficit, com a prevalência de uma visão de austeridade fiscal. Isso correspondeu, no âmbito dos governos, no paulatino desmonte da institucionalidade regulatória estatal, típica do Estado de Bem Estar Social, na intensificação dos processos de privatizações, no desmonte das redes de proteção social e na desregulamentação pública da atividade econômica. O mercado passou a ser visto como a esfera capaz de promover a eficiência e a concorrência (AFFONSO, 2003).

No início dos anos 90, o processo de globalização financeira incorporou os chamados "mercados emergentes", reforçando o mercado de bônus governamentais interligado mundialmente. Nestas regiões seguiu-se o movimento geral de adoção de reformas liberalizantes,

[14] Marris (1987) destaca a natureza diametralmente oposta das políticas fiscal e monetária norte-americana e européia até meados da década de 80, com esta última seguindo na prática o receituário restritivo, com políticas monetária e fiscal bem mais restritivas do que a americana.

[15] Conforme comprova Plihon (1995) para os países europeus.

de privatizações e de desmonte das institucionalidades que resultassem em entraves a livre movimentação de capitais.

O aprofundamento e avanço das reformas e políticas neoliberais em termos mundiais ampliou os níveis de instabilidade, levando a um ambiente internacional extremamente volátil, de crescente instabilidade das taxas de câmbio e das taxas de juros, com tendência à ocorrência de choques e sobressaltos financeiros. As crises financeiras verificadas desde meados dos anos 90 atingiram em especial os países com maior vulnerabilidade em termos dos seus balanços de pagamentos, trazendo riscos de perdas em escala global. A explicitação dos riscos dessa nova ordem internacional fez crescer entre os seus próprios beneficiários a preocupação de que os governos mais endividados passassem a atender de maneira inequívoca requisitos orçamentários e financeiros mais rigorosos, garantidos não apenas por medidas de curto prazo, mas também por um comprometimento desses países com as dívidas prévias e com um regime de austeridade fiscal. Notadamente, isso se verificou nesses países de maior risco, sujeitos a problemas estruturais e dependentes de ajuda de instituições financeiras internacionais e do Fundo Monetário Internacional, mais suscetíveis a pressões.

As crises evidenciaram que a ampla desregulamentação de atividades e a minimização do Estado não levava automaticamente à ocupação pelo mercado dos vazios por este deixados e poderia gerar instabilidade. Os relatórios do próprio Banco Mundial passaram a constatar que os problemas haviam se disseminado: as economias ex-socialistas teriam entrado em colapso, em muitos países industrializados instauraram-se crises fiscais, o papel do Estado nas economias asiáticas de maior importância era mais importante do que se imaginava e em vários países periféricos houve um desmonte do Estado, abrindo-se amplas frentes de demandas humanitárias emergenciais (AFFONSO, 2003).

Desde as crises dos anos 90, o enquadramento prático da política fiscal às restrições macroeconômicas tornou-se mais premente e as mudanças exigidas demandavam um controle mais estrito do Estado. A disciplina fiscal colocou-se como elemento de crescente importância, passando a assumir níveis cada vez mais específicos, capazes de promover a austeridade em todas as esferas da atuação governamental, complexificando-se gradualmente. Os ajustes fiscais estruturais são priorizados, requerendo-se mudanças institucionais continuadas para que se concretizem. Nos países que não detinham moedas fortes e estavam às voltas com elevados níveis

de endividamento,[16] as pressões sobre a política fiscal requeriam a geração de elevados superávits. Novas visões teóricas acerca do déficit e da dívida passam a ser incorporadas no âmbito da política econômica desses países, assentadas em perspectivas negativas da atuação governamental, a serem discutidas a seguir.

2.2.2 Visões teóricas negativas da atuação do governo, do déficit, da dívida pública e a restrição fiscal e financeira forte

O questionamento radical das políticas keynesianas e do uso de políticas de déficit público como instrumento de promoção do investimento e do crescimento da economia foi empreendido pela visão das expectativas racionais, amplamente hegemônica na Macroeconomia *mainstream* desde os anos 80. Para além de Friedman e do monetarismo, que consideravam ser as políticas econômicas ativas mais um mal do que um bem, Lucas afirmava que as mesmas só poderiam fazer mal (KRUGMAN, 1997b, apud AFFONSO, 2003). Seu argumento é que sendo os agentes econômicos racionais, eles irão incorporar políticas monetárias previsíveis às suas expectativas, anulando seu efeito, restando ao governo adotar políticas aleatórias, o que, por outro lado, gera efeitos instabilizadores sobre a produção. Isso leva Lucas a concluir que "[...] qualquer política monetária que vise estabilizar o ciclo econômico seria ou ineficaz ou contraproducente" (KRUGMAN, 1997b, apud AFFONSO, 2003, 37-38)

Os autores das expectativas racionais levantam objeções acerca dos efeitos benéficos de políticas econômicas ativas de cunho keynesiano, tanto no curto quanto no longo prazo, preconizando o abandono de políticas discricionárias e sugerindo a adoção de regras como a melhor forma de se estabelecer a relação do governo com o mercado. Segundo esta visão, além de desnecessário para promover o crescimento e a renda, melhor providos pelo mercado e pelo setor privado, o governo requeria um controle estrito através de regras. Esta teoria rompeu com a visão positiva do Estado e do governo na Macroeconomia, passando a vê-los como agentes de distúrbio.

A mesma teoria chancelou e estimulou as reformas de Estado liberais, as privatizações e as políticas macroeconômicas centradas nas condições de oferta, questionando o uso da política

[16] Os EUA apresentaram déficit fiscal em todo o período desde o governo Reagan, à exceção de 4 anos do segundo governo Clinton.

fiscal e monetária para se gerar efeitos sobre o emprego e a renda. Sua absorção no âmbito da política fiscal alçou as regras ao papel de estratégia mais adequada de sua condução, em contraposição às políticas discricionárias. Ela passou a considerar o déficit público como um elemento de impacto negativo e demandou uma avaliação da situação fiscal corrente dos governos e dos estoques de dívida a luz das expectativas racionais e dos seus impactos intertemporais. Desde esta ruptura, a Macroeconomia *mainstream* localizou nas restrições fiscais e financeiras seu foco no trato da atuação do governo, da política fiscal e monetária.

Uma vertente de discussão teórica que se desenvolveu a partir dessa linha de pensamento, com influência generalizada sobre a condução da política fiscal nos países, e em esferas subnacionais, é a que trata da sustentabilidade da política fiscal. Ela busca discutir a capacidade de pagamento da dívida pública à luz de determinada situação macroeconômica, bifurcando-se em duas abordagens mais importantes:[17] uma pautada na restrição orçamentária intertemporal do setor público e a outra na sustentabilidade do crescimento da dívida pública.

A partir dessas concepções de sustentabilidade, são derivadas novas formas de se mensurar os impactos da política fiscal, definindo meios para dar conta de seus desdobramentos ao longo do tempo. A noção de resultado fiscal e de Necessidade de Financiamento do Setor Público ou medidas diversas de déficit público, indicadores usuais de Finanças Públicas, passaram a ser consideradas insuficientes para caracterizar uma situação fiscal de determinado governo. Sob o foco das expectativas racionais, a questão da expectativa de sustentabilidade financeira intertemporal da política fiscal é alçada a um papel nodal,[18] articulando essa esfera à questão do endividamento e inserindo-a numa moldura financeira. A persecução de novos indicadores quantitativos para avaliação da política fiscal manifesta, de forma explicita, a estratégia de buscar meios práticos para efetivamente controlá-la.

Recursos econométricos cada vez mais sofisticados passaram a moldar essa busca de indicadores intertemporais de política fiscal, incorporando a nova perspectiva de restrição. Isto possibilitou a construção de indicadores da capacidade de pagamento da dívida pública dos

[17] Conforme autores citados e classificados por Guardia (1999) segundo as vertentes que estudam a restrição orçamentária intertemporal do setor público (Barro, Sargent; Wallace) e segundo as que estudam a sustentabilidade do crescimento da dívida pública (Domar; Barro; Spaventa; Blanchard).

[18] Lopreato (2004) discute explicitamente este aspecto de novidade na visão do papel da política fiscal, focando sua abordagem na atuação do FMI.

diversos países, viabilizando um controle estrito e continuado das políticas fiscais, à luz de suas diferentes situações macroeconômicas.

Dentre as perspectivas de cálculo da sustentabilidade, uma muito utilizada por instituições internacionais é a de Blanchard et al. (1990b), que é especialmente adequada para o caso de países periféricos endividados, dada sua ótica bem objetiva, capaz de dimensionar o tamanho do ajuste fiscal necessário para garantir que a dívida não se torne explosiva. Segundo estes autores, uma política fiscal sustentável seria definida pela situação em que a relação dívida/produto converge para o nível de dado valor inicial da dívida. Em outros termos, ela será sustentável se o valor presente dos fluxos no tempo da relação resultado primário/produto equivalerem ao nível corrente da relação dívida/produto. Um outro indicador sugerido pelos autores baseia-se na noção de carga tributária sustentável, cujo sentido amplo é "[...] dado o estoque da dívida inicial e as condições macroeconômicas, confrontar a carga de impostos necessária para assegurar o cumprimento da restrição intertemporal com a carga tributária efetivamente existente" (GUARDIA, 1999, p. 23).

A introdução da noção de sustentabilidade na condução da política fiscal de um determinado país ou de esferas subnacionais tem como conseqüência o seu enquadramento às chamadas restrições macroeconômicas, configurando, de forma objetiva, parâmetros de austeridade fiscal. Nessa nova visão, os déficits e o acúmulo de dívida são vistos de maneira negativa, devendo ser estritamente controlados. Tornam-se cruciais o volume e a composição da dívida pré-existente, com seus diversos indexadores e prazos de vencimento, os valores esperados e passados da taxa de juros, a taxa de câmbio e a taxa de crescimento da economia bem como a taxa de inflação utilizada para se obter os valores reais dessas variáveis. A escolha dos índices e taxas na construção dos cenários para a economia, distinta a depender da perspectiva de quem calcula e do momento em questão - menos ou mais pessimista -, define as taxas de desconto das variáveis fiscais e os níveis de esforço fiscal a serem implementados na tentativa de garantir a sustentabilidade intertemporal da política fiscal.

Deve-se destacar que a noção de sustentabilidade financeira intertemporal é pessimista por suposto, buscando prevenir a situação mais desfavorável aos detentores dos recursos investidos, qual seja, aquela na qual a taxa de juros real é superior ao crescimento real do produto. Ela impõe que, no longo prazo, a taxa de crescimento da dívida pública seja menor do

que a taxa de juros, o que é compatível com oscilações na relação dívida/PIB, ao longo do tempo. O relevante é a comparação entre a capacidade dos governos de geração no tempo de fluxos de superávits primários, descontados em valor presente pela diferença entre a taxa real de juros e a taxa de crescimento da economia, e o nível inicial da dívida. Busca-se que os níveis desses superávits cubram a parcela de juros reais não financiada pelo imposto inflacionário ou pelo crescimento do produto. Considera-se que o serviço da dívida não deve ser indefinidamente pago com nova dívida e os níveis de superávit devem ser ajustados, no caso de situações que capitalizam a dívida, ao invés de reduzi-la, ampliando os riscos.[19] Para determinada vertente, o foco tende a se deslocar para a capacidade de elevação sustentável da carga tributária pelo governo, de forma a gerar os superávits necessários.[20]

O uso de indicadores de sustentabilidade da dívida dos países pelas agências de classificação de risco, no bojo do processo de globalização e da ampla liberalização de capitais, tendeu a se disseminar como referência importante nas decisões de investir dos aplicadores financeiros de peso. Isso criou um mecanismo de disciplina fiscal dos governos, empreendido pelos mercados financeiros internacionalizados, intensificando as restrições do mercado de bônus de escala mundial sobre os países e mesmo sobre as esferas subnacionais. Tais restrições são correspondentes aos níveis de abertura e liberalização dos fluxos de capital empreendidos pelos diferentes países. A introdução de indicadores fiscais nos cálculos de risco país que orientam as movimentações financeiras dos aplicadores globais equivale, na prática, a um enquadramento direto das políticas fiscais dos países e dos entes subnacionais.

Desta forma, estabeleceu-se uma relação prática entre o perfil de política fiscal dos governos e os fluxos de capital. Isso implica, em graus variáveis segundo as particularidades de cada país, a necessidade de submissão das contas públicas a essa forma de restringir a política fiscal, ou, se de outra forma, arcar com o ônus em termos de fuga de capitais. Nesse contexto, passa a caber aos governos, em especial aos mais endividados e dependentes de financiamento externo, o papel de garantir junto ao mercado financeiro, condições de credibilidade em sua capacidade de gerar superávits primários de maneira sustentável. Toda a exigência de geração de

[19] Esta noção de sustentabilidade é classificada por Rocha (2004) como sendo a abordagem do valor presente.

[20] Nas controvérsias acerca dos efeitos de uma política de geração de superávits primários sobre as variáveis envolvidas na política de ajuste fiscal, pode-se perceber que existem diferentes posições no que tange ao perfil adequado, conforme destaca Rocha e Giuberti (2005). A concepção de sustentabilidade de Guardia (1999), segundo a qual a geração de superávits remete diretamente ao aumento da carga tributária é a que prevaleceu no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

superávits primários pelos países e esferas governamentais endividados deriva dessa concepção, amplamente disseminada pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial.

A capacidade de geração continuada de superávits primários pelos governos, não obstante, envolve forte componente expectacional, sintetizado na questão da credibilidade do governo junto aos aplicadores em títulos públicos. Os bons fundamentos fiscais passados são condição necessária mas não suficiente para que ela se verifique, posto depender, de forma contínua, das condições do governo de ajustar os superávits primários em cada ponto, segundo a sinalização desses agentes. Os níveis de ajuste fiscal considerados necessários são variáveis segundo a opinião que as agências de classificação de risco têm de determinado país e de sua política fiscal, inserida no contexto global das alternativas de aplicação de recursos.[21]

A idéia de sustentabilidade financeira intertemporal da política fiscal, por conseguinte, é um elemento importante da nova visão de disciplina fiscal que passa a ser adotada, a qual se coaduna fortemente com as demandas do mercado financeiro globalizado de minimização de riscos em suas aplicações, garantindo espaços de valorização de capital na forma da solvabilidade da dívida dos governos. Verifica-se a incorporação, na esfera das contas públicas e especialmente da política fiscal, da mesma perspectiva que os aplicadores utilizam para seu cálculo corrente no mercado financeiro, embutindo a avaliação de risco e tornando esta a ótica prevalecente, a considerar todos os elementos referidos à atuação governamental, com impacto na dívida pública.

Os componentes da política fiscal passam a estar subordinados a esse prisma hegemônico, fazendo-se com que as restrições financeiras à atuação dos governos, inclusive subnacionais, assumam crescente importância. Isso define as despesas financeiras como a prioridade número um dos governos, e a eleição dos níveis de superávits fiscais como meta de curto prazo síntese da política fiscal, face aos estoques de dívida prévios. A visão de disciplina fiscal avança por essa via da concepção macroeconômica prevalecente, gerando pressões para enquadramento das esferas subnacionais, especialmente em países federativos mais descentralizados. Todavia, apesar de sua centralidade, esta não é a única linha analítica que contribui para uma nova visão de

[21] Numa visão Neoinstitucionalista acerca da questão das expectativas dos agentes no mercado global, Guardia evidencia que além do comportamento passado de cada governo, influi sobre a política fiscal os constrangimentos institucionais existentes à condução da política econômica. Estes sofrem alterações segundo o cenário macroeconômico e as políticas escolhidas em cada momento do tempo. Nesta perspectiva, além da adoção de regras seria necessário redesenhar as instituições consideradas relevantes para garantir a credibilidade na geração dos superávits primários. Essa institucionalidade influenciaria não apenas as alternativas de políticas, mas também seus resultados (GUARDIA, 1999).

disciplina fiscal dos governos subnacionais. Uma outra de destaque está apoiada na abordagem da Economia do Setor Público, a qual redefine gradualmente a visão de descentralização do *mainstream,* a partir de uma concepção mais estrita de disciplina fiscal. Apresenta-se a seguir essa linha de análise.

2.2.3 A qualificação da descentralização pela concepção de disciplina fiscal das novas visões de Economia do Setor Público

A Economia do Setor Público e o Federalismo Fiscal se tornaram insuficientes para tratar do governo e das relações entre as diferentes esferas de governo, internas a um Estado descentralizado e num ambiente de desmonte do Estado. O Estado típico da visão de Musgrave e mesmo de Oates conferia papel de peso à atuação do governo central, sustentada por critérios normativos e sem fundamentos sólidos no campo do comportamento individual. Prescindia de uma noção mais estrita do governo e da disciplina fiscal, mais adequada à visão negativa de atuação estatal que se disseminava. Essa fundamentação foi encontrada em especial em Buchanan, anti-keynesiano e adepto da perspectiva clássica de Finanças Públicas. Nesta, o Estado não deveria gastar mais do que arrecadava e deveria ser estritamente controlado. A visão buchaniana introduzia a fundamentação no agente individual, guiado pela racionalidade econômica e pelo comportamento maximizante. O campo de análise trazia um elemento novo: a esfera política. Esse simples redirecionamento de foco produziu idéias de forte apelo ao senso comum referente à atuação estatal. Seu papel sancionador no que tange à demolição do Estado keynesiano foi inquestionável.

Á luz da Escolha Pública, a descentralização é qualificada e se torna um instrumento fundamental para promover a eficiência, não apenas pelas razões apontadas por Oates. Mas é o Neoinstitucionalismo, que, inserindo a descentralização nas diferentes contextualizações, possibilita sua adequação à ordem financeirizada. Este item busca tratar do processo de qualificação que a descentralização sofreu a partir desse novo quadro histórico/teórico, que coloca como ponto central a restrição do Estado e sua reconstrução de forma compatível com a nova ordem mundial. A noção de disciplina fiscal que se vai consolidando é o que qualifica a descentralização, destacando-se em especial a *accountability* e a coordenação e ultrapassando os limites da esfera fiscal.

2.2.3.1 A Escolha Pública e o novo papel da disciplina fiscal

Também no que tange à Economia do Setor Público, a perspectiva negativa do Estado se torna hegemônica. A Escolha Pública é largamente disseminada a partir dos anos 80,[22] trazendo para o centro do debate os processos decisórios no âmbito do governo e as motivações dos agentes neles envolvidos. A novidade é a introdução da política como elemento-chave para a explicação da atuação governamental, dando nova conotação à abordagem da Economia do Setor Público e a seus desdobramentos.

Uma frente de crítica radical e direta à visão keynesiana de Finanças Públicas, ao papel que confere ao governo e à política fiscal é empreendida por Buchanan e Wagner (1977). Estes questionam a visão de dívida e do déficit público keynesianos, explicitando-se os processos políticos envolvidos nas políticas públicas.[23] Segundo essa crítica, os anos de ouro do capitalismo, nos quais predominava o ativismo fiscal, seriam períodos de exceção, de desvio da boa prática fiscal e cujos efeitos negativos teriam se manifestado, num momento posterior, na forma de estoques crescentes de dívida.

Segundo estes autores, Keynes teria dado legitimidade intelectual a um regime de déficits, de inflação e de ampliação do tamanho do governo, sendo que o déficit e a inflação contribuiriam para o crescimento do governo e este geraria em si pressões inflacionárias. Ele teria transferido ao governo a responsabilidade de manter a prosperidade da economia, ao considerar que o mesmo seria diferente dos indivíduos, no que tange aos gastos. Para eles, os keynesianos não se preocupariam com a direção do desequilíbrio orçamentário ao longo do tempo, negando explicitamente que o financiamento do déficit e o endividamento trariam ônus para os contribuintes futuros, favorecendo as pessoas, na atualidade, às expensas das pessoas, no futuro. Mas o ponto crucial, para estes autores, seria o fato de Keynes não levar em conta os processos de decisão política envolvidos na aplicação das políticas públicas. O resultado seria uma mistura instável, derivada da justaposição de prescrições econômicas pautadas no déficit e nos gastos públicos e na democracia política.

---

[22] Para um panorama da Escolha Pública ver Aguirre e Moraes (1997), Moraes (2001) e Casas Pardo (1984).

[23] Além da obra de Buchanan e Wagner (1977), que trata especificamente da questão fiscal, pode-se encontrar os fundamentos da perspectiva de governo e da Escolha Pública desse autor em Buchanan e Tullock(1993) e Buchanan (1981).

O keynesianismo é questionado, sendo responsabilizado pela quebra da regra de equilíbrio orçamentário, que antes teria sido sustentada de maneira informal pela visão prevalecente de responsabilidade fiscal. Para os autores, o keynesianismo alteraria as restrições institucionais segundo as quais uma política democrática operaria, dando livre expressão às tendências ao gasto excessivo dos políticos, introduzindo dois vieses: um em direção a um grande governo e outro em direção à inflação. Segundo esta visão, mesmo os ajustes posteriores do keynesianismo, voltados para compatibilizar a idéia de orçamento equilibrado com o pleno emprego, seriam insuficientes para promover uma verdadeira responsabilidade fiscal.

Seria necessário compatibilizar os pressupostos orientados pelo comportamento otimizador dos agentes envolvidos na política em democracias e a visão de responsabilidade fiscal pautada na noção de orçamento equilibrado e na consistência temporal para tanto. Defende a restauração do princípio fiscal clássico, com uma definição mais estrita da atuação governamental, pautada na provisão de bens e serviços. A norma fiscal quebrada deveria ser restabelecida por meio de sua formalização numa lei constitucional. Deveria ser uma regra simples e direta, que oferecesse um critério claro de aderência e violação, buscando refletir e expressar os valores do cidadão. Ela restringiria a expansão orçamentária, atuando como uma regra externa e superior, restaurando as restrições fiscais por esta via, controlando o Estado e o ímpeto natural dos políticos em gastar. Aumentaria a responsabilidade global dos agentes políticos sobre os assuntos de natureza orçamentária, compatibilizando a atuação governamental e a democracia por meio do contrato constitucional.

Não obstante, é na análise específica da atividade política, que a Escolha Pública define uma importante contribuição às Finanças Públicas, a qual se estende para as diferentes esferas de governo. O individualismo metodológico, que desdobra do comportamento otimizador individual tudo o mais, é seu substrato fundamental. A partir dele, a política e a atuação dos entes políticos passa a ser definida como a ação coletiva, entendida como fruto da agregação de decisões individuais relacionadas ao coletivo. Sob tais bases, a atividade política é tratada, considerando-se o interesse próprio como sua principal força motriz. Á medida que a motivação econômica, mesmo não sendo tomada como a única motivação dessas ações individuais, seja considerada a mais preponderante, toda ação coletiva poderia ser reduzida a uma dimensão econômica. A atividade política vista como uma forma de troca é analisada nos mesmos termos da troca

econômica[24]. As decisões coletivas resultariam de regras de escolha acordadas, efetuadas por um indivíduo representativo, o eleitor mediano, sendo o consenso a regra que melhor transpareceria as preferências individuais. O governo seria definido como um conjunto de processos, uma máquina, na qual a ação coletiva tem lugar, e cuja ação em geral resulta em impactos negativos sobre a economia e a sociedade.

Uma idéia basilar da Escolha Pública que se deseja destacar é o "mercado político", seguidamente aprimorada (AFFONSO, 2003). O mercado político seria composto de agentes (eleitores, burocratas e políticos) cujo comportamento é otimizador de determinada função-objetivo, pautando-se no modelo concorrencial de mercados. Adotaria como pressupostos adicionais o caráter democrático dos processos políticos; a adoção de regras políticas que possibilitem uma participação política ampla, direta ou indireta, de todos os membros da coletividade, com o voto expressando as preferências do eleitor, orientado por um comportamento racional e maximizante; o elevado grau de institucionalização das regras sociais; formas preestabelecidas de atingir o consenso social aceitas pelos representantes políticos (AFFONSO, 2003). O mercado político seria um elemento de restrição por excelência que os indivíduos/eleitores exercem sobre o governo, impondo-lhe suas preferências. A idéia de mercado político tem como consequência importante a extensão do conceito de bens públicos previamente existente, complementando o mercado de bens e serviços privados.

O aprimoramento da concepção de mercado político cria vertentes de estudo que se debruçam sobre o mercado de votos, o mercado de oferta de políticas e os mercados de execução das várias políticas específicas (AFFONSO, 2003). O posterior destaque aos agentes partícipes do processo político leva a visão da Escolha Pública tratar das ligações que se estabelecem entre os agentes públicos e os agentes privados, consideradas inadequadas sob o prisma de eficiência que passa a vigorar.

Essa noção de eficiência pauta-se na perspectiva da concorrência privada, tornando-se este o parâmetro por excelência para a sua promoção por meio de ampla privatização e da descentralização em todas as frentes possíveis. Com base neste arcabouço teórico, as ações de

[24] Essa analogia entre processo político e processo de mercado é típica da abordagem inicial da Escolha Pública, que numa segunda fase tendeu a destacar as divergências entre essas duas institucionalidades, deixando de considerar o processo político como um jogo cooperativo de soma positiva. Acerca dessas nuances da Escolha Pública ver Afonso (2003, p52-54).

privatizar, desregulamentar e descentralizar teriam o condão de, ao minimizar o tamanho do Estado e a sua intervenção, deslocando-se para o mercado o máximo de funções, estimular a concorrência entre os níveis de governo, tanto horizontalmente quanto verticalmente, promovendo uma situação orçamentária equilibrada e a eficiência econômica. Seu resultado global seria o funcionamento do mercado sem amarras e o Estado mínimo.

Um dos veios mais radicais da Escolha Pública encontra-se no avanço das "falhas de governo". Por meio do comportamento *rent seeker*,[25] o agente privado despenderia recursos para viabilizar sua participação em uma política de favorecimento criada pelo governo, conforme Buchanan (1981). Ele seria estabelecido pela tendência do governo em criar situações de monopólio favorecedoras dos agentes privados. Nesse perfil de políticas dirigidas, incluem-se as políticas de desenvolvimento, as políticas industriais e as políticas creditícias e fiscais de favorecimento a segmentos particulares, típicas do Estado keynesiano e desenvolvimentista e amplamente combatidas pela Escolha Pública. Sob esse prisma, impor disciplina junto ao setor público requereria extinguir e evitar quaisquer políticas que privilegiassem segmentos ou setores específicos da Economia. Isso minimizaria as ineficiências que o próprio governo promoveria no mercado, ou, as chamadas falhas de governo.

Em termos gerais, a Escolha Pública foi uma importante referência para as iniciativas concretas de redução dos mecanismos típicos do *Welfare State* bem como de desmonte dos Estados Desenvolvimentistas, sancionando a minimização da atuação governamental em amplas esferas e a extinção de restrições às atividades privadas, notadamente na esfera financeira. Ela foi extremamente eficiente para justificar o desmonte da visão keynesiana de Estado e questionar os fundamentos políticos de suas políticas econômicas. Chancelou uma ampla abertura de espaço para a atuação das forças de mercado, relegando ao Estado o papel de promotor da desregulamentação, da liberalização, da privatização e da descentralização, pautado num ambiente em que a disciplina fiscal seria reentronizada por uma regra simples, pelo Estado mínimo e pelo funcionamento do mercado político.

[25] Segundo Borsani (2004) o primeiro a desenvolver esse conceito foi Tullock (1959) sendo que Krueger (1974) cunhou o termo e, posteriormente, Buchanan (1981) também o desenvolveu no âmbito da Escolha Pública.

2.2.3.2 O Neoinstitucionalismo e os avanços adicionais da idéia de disciplina fiscal

A visão extrema de governo e de seu papel apresentados pela Escolha Pública foi eficiente para demolir, mas incapaz de sustentar uma reconstrução do Estado na ordem globalizada. As proposições desta visão de governo, levada às últimas consequências, passavam a apresentar um conteúdo instabilizante. No plano prático, não dispunha de saídas convincentes para as crises financeiras mundiais verificadas desde meados dos anos 90. No plano teórico, o comportamento individual maximizante era questionado enquanto elemento suficiente para promover a ordem e a explicação das ações coletivas não cooperativas. A oferta de um nível socialmente ótimo de bens públicos, inclusive na esfera política, não estava garantida de maneira automática pelo livre funcionamento dos mercados. A teoria demonstrava que os comportamentos egoístas não levavam a uma solução global eficiente do ponto de vista da alocação dos recursos econômicos.[26] Uma alternativa para este dilema é dada pelos Neoinstitucionalistas, por meio da flexibilização de alguns dos pressupostos da Escolha Pública.

Centrando-se, também, na escolha coletiva, bem como mantendo a fundamentação no individualismo metodológico, os Neoinstitucionalistas buscam arranjos eficientes para se alcançar uma situação de ótimo paretiano, ou, em outras palavras, uma situação de ordem, de coordenação. Eles conservam o *core* da Economia Neoclássica, alterando-se alguns de seus pressupostos importantes, considerados irrealistas e rígidos. O agente seria racional mas estaria sujeito à racionalidade limitada, e não à racionalidade econômica restrita. O equilíbrio e a estática seriam insuficientes para apreender os processos de longo prazo, sujeitos ao aprendizado, levando a incorporação da dinâmica. As preferências dos consumidores não seriam tomadas como dadas e a coordenação econômica dependeria não apenas da instituição mercado mas de um conjunto de instituições econômicas, sociais e políticas (MORAES, 2001). Conjugando a atividade econômica e a política, reduz ambas à noção de instituições. As instituições limitariam e conformariam os comportamentos individuais, sendo fruto desses comportamentos, cristalizados em ações coletivas.

Focados nos processos decisórios, os Neoinstitucionalistas buscam considerá-los não apenas no âmbito do mercado estrito senso ou do mercado político/governo mas sim tendo-se em conta as diferentes instituições que os conformam. Possibilitam a introdução das peculiaridades

[26] Aspectos formalizados na Economia por Kenneth Arrow e na Ciência Política por Mancur Olson.

de cada contexto específico, o qual criaria incentivos e penalidades para as decisões particulares dos indivíduos participantes da Escolha Coletiva. A ausência de informações suficientes[27] levaria ao comportamento não cooperativo, à ação anti-social, ao chamado *free rider*. Este comportamento se daria pela desconfiança do agente de que os demais irão perseguir escolhas que não maximizam o bem estar social e terão ganhos extras por isso. Segundo esta visão, o Governo deve utilizar seu poder de compulsão para promover as institucionalidades que levem às ações cooperativas, redesenhando-as por meio de incentivos e punições para que as mesmas ocorram no campo da Escolha Coletiva (AFFONSO, 2003).

A perspectiva Neoinstitucionalista reintroduz a necessidade de atuação ativa do governo, ao mesmo tempo que mantém a visão negativa do Estado típica da Escolha Pública. Apesar de romper com aspectos importantes da Escolha Pública dela mantém a ênfase nos processos decisórios envolvidos nas políticas públicas, a preocupação com atuação dos *rent seekers.* Redefine a noção do mercado político como o mecanismo de controle do governo por meio dos processos eleitorais.

Nela, o papel do governo seria o de gerar de forma artificial as institucionalidades consideradas necessárias para que se funde uma ordem pautada na economia de mercado e na democracia, reformando Estado e mercado. Isso demanda entender como as instituições são criadas e como podem ser transformadas, moldadas para que gerem comportamentos cooperativos, conferindo maior efetividade às políticas e restringindo ao máximo, o que consideram ser os efeitos danosos do comportamento inadequado dos atores políticos.

O resgate do governo como ator ativo, resulta em mudanças na forma de pensar a noção de disciplina fiscal. É necessário reconstruí-la de maneira adequada ao novo papel que lhe deve caber no quadro mais abrangente da ordem financeirizada. No campo estritamente fiscal, a perspectiva Neoinstitucionalista disseminou a noção de que diferentes instituições interferem na sua conformação, a depender do contexto em que esta política governamental está inserida. A ação do governo deveria promover artificialmente a disciplina fiscal em seu próprio âmbito e no

[27] A assimetria da informação baseia-se em três premissas básicas: **seleção adversa**, caracterizada pela falta de informação, que conduz pessoas a fazer uma escolha errada; **risco moral**, caracterizado por um comportamento oportunista do interlocutor que possui a maior informação; **exclusão de produtos de boa qualidade**, caracterizando uma situação em que o desconhecimento da qualidade de produtos propicia uma saída dos produtos de qualidade do mercado pela concorrência desleal dos produtores.

âmbito das diversas instituições envolvidas com as políticas públicas, existentes ou a serem criadas.

2.2.3.3 A revisão da descentralização pela Escolha Pública a partir dos novos parâmetros de restrição fiscal subnacional e a noção de accountability

No campo das relações intergovernamentais, a incorporação de uma perspectiva mais estrita de disciplina fiscal redefine a descentralização fiscal, qualificando-a cada vez mais. As abordagens que partem da linha de análise da Escolha Pública passaram a agregar diferentes dimensões à visão de disciplina fiscal, redefinindo a descentralização por meio da incorporação da dimensão política. Ela é submetida ao crivo do mercado político, o qual, segundo esta visão, garantiria um maior controle da atuação do governo. A noção de *accountability*, princípio que se desenvolve a partir dessa escola e se perpetua até a atualidade, torna-se uma dimensão intrínseca da noção de disciplina fiscal que se vai configurando como dominante, qualificando a visão de descentralização e o Federalismo no *mainstream*.

A aplicação prática da Escolha Pública resulta na eleição da descentralização fiscal e política como ferramentas por excelência de melhoria da eficiência da atuação pública, de redução do tamanho do Governo como um todo, bem como de estímulo a uma ampla concorrência entre os níveis de governo. A descentralização fiscal nos moldes de Oates é reformulada, elegendo-se o modelo de Tiebout como uma referência fundamental.

A idéia central é a de que o consumidor/eleitor é quem escolhe, através do voto e no mercado político, a estrutura fiscal, definindo implicitamente a distribuição de encargos e competências, promovendo ao mesmo tempo a descentralização e a eficiência econômica. O mercado político funcionaria como um disciplinador dos governos subnacionais. A oferta de bens públicos (distribuição de encargos entre os entes da federação) e o seu financiamento (as competências tributárias) seriam redefinidos, sendo que o eleitor racional tenderia a preferir descentralizá-las ao máximo para efeito de uma melhor fiscalização.[28]

[28] Visão operacionalizada no chamado Modelo de Escolha Pública, conforme descrito por Aghón (1993), no qual se outorga um aumento significativo de competências ou responsabilidades em matéria de gastos e receitas aos governos locais ou subnacionais, os quais obtém boa parte de suas receitas de seus próprios contribuintes. O maior grau de autonomia na tomada de decisões se fundamenta no processo eleitoral, no qual seriam delegadas responsabilidades pelo eleitorado, garantindo a transparência orçamentária e o sentido de responsabilidade do governo ante os cidadãos.

O resgate do modelo de Tiebout é efetuado especialmente por Dye (AFFONSO, 2003), conferindo maior poder teórico à noção de descentralização na promoção da eficiência econômica. Tal modelo destaca a mobilidade espacial do eleitor/consumidor, reforçando o argumento de Buchanan de que é ele quem escolhe a estrutura fiscal que lhe é mais adequada, minimizando a necessidade de ações interventoras por parte do Governo Federal. Os indivíduos votariam com os pés, deslocando-se espacialmente para jurisdições que refletissem mais suas preferências, em função dos custos e benefícios que determinada estrutura tributária local lhe proporciona, definindo, assim, quais são as competências e os encargos dessas jurisdições. Essa vertente tende a destacar a questão da competição entre os governos de um mesmo nível, na linha do federalismo competitivo, o qual teoricamente minimizaria os problemas de eficiência da atuação pública.

De Oates, por outro lado, são resgatadas as virtudes da descentralização em promover ganhos de eficiência, sob a hipótese de que as esferas locais conheceriam melhor os gostos e as preferências do consumidor de serviços públicos, possibilitando-se uma oferta Pareto eficiente, financiada de forma predominante com base no critério do beneficio.

A descentralização potencializaria a competição entre as esferas de governo, promovendo-se uma maior eficiência ao reduzir o tamanho do setor público e o seu poder fiscal, funcionando como um mecanismo de restrição às tendências expansionistas do governo. Limitaria a capacidade monopolista do governo central de ampliar seu controle sobre os recursos da economia, considerando a livre mobilidade de eleitores e de recursos.

Com tais agregações, a descentralização resultante da perspectiva da Escolha Pública perde seu caráter normativo, sendo definida pelo consumidor/eleitor, segundo os benefícios que recebe face ao provimento de bens/serviços públicos e aos custos que incorre. Os benefícios (gastos públicos) vinculam-se apenas à questão da provisão local de bens e serviços, de forma a aproximar-se mais das preferências dos indivíduos habitantes na região. Os custos (receitas públicas) tendem a se focalizar na tributação segundo benefício, considerando-se como mais eficiente o financiamento com recursos locais e o uso de transferências, como uma situação de exceção, de caráter seletivo e com contrapartidas. Tem implícita uma visão radical de autonomia fiscal, pautada na descentralização tanto de receitas quanto de despesas, no financiamento de forma predominante por meio de base fiscal própria e na minimização do uso de transferências.

A eleição da descentralização como a grande panacéia para promover a eficiência econômica pode ser percebida em Aghón (1993),[29] o qual destaca um sem número de virtudes da mesma. Possibilitaria o atendimento de demandas distintas de serviços públicos, características de diferentes regiões, nas quais os perfis de preferência fossem heterogêneos. Para ele, até nas situações de demandas similares, a descentralização seria mais conveniente por levar a uma maior proximidade entre políticos e cidadãos, permitindo melhor informação e melhor fiscalização/controle da parte do eleitorado. Combinada à tributação por benefício, a descentralização também facilitaria a manifestação mais clara das preferências pelas pessoas. Segundo este autor, a administração descentralizada seria mais eficiente do que a administração central e a luta pelo poder político nesse âmbito causaria menos dano, face à maior transparência da mesma. A diversidade regional permitiria maior liberdade de escolha e mobilidade, tendendo a formar aglomerações de pessoas com preferências similares, nos moldes do modelo de Tiebout.

Além dessas virtudes da descentralização,[30] o autor enumera o estímulo à concorrência por fatores de produção por ela proporcionada, levando a uma oferta mais eficiente de serviços públicos. Destaca que a política descentralizada em termos fiscais também contribuiria para a prática da democracia, podendo promover formas compensatórias de poder em situações de grande centralização prévia. E no limite, mesmo não existindo qualquer outra vantagem econômica ou política da descentralização, a livre determinação das esferas subnacionais teria, a seu ver, um valor intrínseco, face ao "princípio de subsidiariedade".[31]

Segundo essa visão, uma virtude importante da descentralização é o fato de ela aproximar o atendimento da demanda por bens públicos dos consumidores/eleitores finais, revelando de forma mais precisa as preferências de uma determinada comunidade através do voto e possibilitando uma maior *accountability* [32] a partir de quem usufrui dos bens públicos. O

[29] Além dele, pode-se também destacar Shah (1991a, 1991b).

[30] Também enumerando as principais linhas de defesa da descentralização, Tanzi (1996) destaca, além das visões de Oates, Tiebout e Buchanan, aquela em que a descentralização seria um meio de maior experimentação na provisão da oferta de bens públicos; a idéia de que, com a descentralização, os indivíduos se tornam mais responsáveis pelas suas ações e os resultados tenderiam a ser melhores; o argumento de que o custo de provisão de dado serviço local seria provavelmente menor, subjazendo a hipótese de que promove uma maior prestação de contas trás maior responsabilidade fiscal.

[31] A visão de que deve ser dada aos governos subnacionais a atribuição de qualquer imposto que eles possam administrar (ou que possa ser administrado por eles). Origina-se da doutrina social católica, segundo a qual uma comunidade menor soluciona de forma mais adequada os problemas.

[32] Um texto que define de maneira simples a *accountability* pode ser encontrado em Abrúcio (2004) equivalente a uma responsabilização política ininterrupta do poder público em relação à sociedade.

"princípio da equivalência fiscal" de Olson, que estabelece a necessidade de uma vinculação entre responsabilidade fiscal e a correspondência entre gastos e tributação em cada nível de governo, complementa essa perspectiva (AFFONSO, 2003).

A *accountability* é uma noção abrangente que vai além de prestação de contas à sociedade pelos gestores da coisa pública e de sua tradução literal que é a de responsabilidade, sendo considerada a essência da eficiência de decisões descentralizadas. Envolve as noções interligadas de transparência fiscal e de responsabilidade fiscal, não sendo redutível às mesmas, agregando novas características à idéia de disciplina fiscal. A noção de transparência fiscal destaca a preocupação em explicitar ao máximo a situação das contas públicas, visando sinalizar aos eleitores e ao mercado como o governo se comporta no que tange à suas contas. Ela se manifesta na defesa da unificação orçamentária, na busca de maior aderência do orçamento ao que de fato será efetuado, promovendo a normatização, sistematização e padronização de informações. Passou a ser propalada em especial pelo FMI, por meio de manuais de transparência fiscal, que dão as orientações gerais para que as instituições governamentais se pautem pela disciplina fiscal e pela lógica de prestação de contas.[33]

Na forma de tratar a descentralização[34] pela Escolha Pública, as restrições fiscais/financeiras dos governos subnacionais tendem a ser supostas como endógenas à esfera subnacional, garantidas pela proximidade e fiscalização do eleitor/consumidor e explicitadas através do voto, ou dos mecanismos de voz. A descentralização e as políticas de redução do Estado em si promoveriam a restrição fiscal, sendo a questão relevante restringir ao mínimo a presença global do governo e descentralizar ao máximo as funções alocativas restantes, com o controle sendo promovido pelo eleitor/consumidor por meio do mercado político local. Isso permite localizar a funcionalidade dessa perspectiva descentralizante nos processos de redução do

[33] Em abril de 1998, o Fundo Monetário Internacional adotou o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, o qual se centra na política fiscal e tem implícito dada visão de boas práticas fiscais, sugeridas para adoção a médio e longo prazo. A base do manual está dada pelos pilares da definição clara de funções e responsabilidades no governo e poderes, do acesso público à informação, da abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento e as garantias de integridade das informações produzidas. Visa explicitar a mecânica de coordenação e gestão de atividades orçamentárias e extra-orçamentárias, com os impactos fiscais das últimas. As relações entre o governo e os órgãos do setor público não governamental e as formas de intervenção do governo no setor privado. A normatização e base legal de gasto públicos, impostos, direitos, taxas e comissões, bem como o comportamento dos servidores públicos. Não se propõe a apresentar instruções específicas sobre como implementar tais práticas. A OCDE também conta com códigos dessa natureza, com a diferença de que seu enfoque é dado estritamente pela transparência orçamentária (e não fiscal) e referida ao âmbito do Governo Central.

[34] Com certeza essa não é a única, mas no que tange ao embasamento teórico dos relatórios técnicos do Banco Mundial e FMI é a prevalecente até meados dos anos 90.

tamanho do Governo Central, típicos dos anos 80 e mesmo dos anos 90 e disseminados pelo mundo, notadamente na América Latina (AFFONSO, 2000).

A tônica geral é a prevalência de situações de referência norteadas pela eficiência privada e nas quais é mínima a intervenção do governo central. A descentralização fiscal e política para os governos subnacionais potencializaria a democracia e os mecanismos concorrenciais, promovendo plena vigência de mecanismos democráticos e a livre mobilidade do trabalho, do capital e dos recursos. Nesse âmbito, as restrições fiscais/financeiras tenderiam a ser promovidas pelo processo eleitoral. A atuação governamental praticamente se localizaria na eliminação de quaisquer mecanismos de restrição a tais movimentos, ocorrendo um controle estrito da sociedade e do mercado sobre o Estado, ensejando a disciplina fiscal inclusive no governo subnacional.

Em resumo, na visão da Escolha Pública de descentralização, está subjacente a idéia de o mercado político local efetuar o controle do governo e que cada jurisdição deve idealmente executar e financiar seus encargos com o máximo de independência frente às outras. O funcionamento dos mecanismos intrínsecos que promovem o uso eficiente dos recursos faria com que as situações de desequilíbrio entre benefícios e custos dos bens e serviços públicos pudessem ser tratadas como exceção. O nível de intervenção federal na forma de transferências deveria ser mínimo. Quanto maior o foco na eficiência, menor o papel das transferências federais, menor a ingerência do Governo Federal nas esferas subnacionais, em todos os casos, teoricamente tratados como situação de exceção. Adicionalmente essa ótica vê como positiva a competição acirrada entre jurisdições, resultando numa divisão de encargos menos delineada, atendendo a determinada função a esfera que o eleitor/consumidor considere a mais eficiente.

2.2.3.4 A crítica à descentralização face à complexificação da austeridade fiscal com os Neoinstitucionalistas e a noção de coordenação

A análise dos processos concretos de descentralização empreendidos até meados dos anos 90, à luz de um contexto global menos favorável, fez surgir, em especial no âmbito do Banco Mundial mas também no FMI, opiniões críticas acerca da descentralização nos termos da Escolha Pública. As posturas descentralizantes, orientadas por intervenções mínimas e potencializadoras

do mercado, da privatização e da desregulamentação, passaram a ser substituídas por posturas amplamente intervencionistas e detalhadas, voltadas para redesenhar, qualificar a descentralização. A visão de que tais processos seriam moldados por aspectos políticos e institucionais, típicos de cada país, tendeu a se disseminar. A busca de novas saídas voltou-se para adequar às situações então vigentes, de maior descentralização, a uma disciplina fiscal milimetrada. Os resultados práticos estariam a mostrar que a adequação entre descentralização e restrições macroeconômicas não era automaticamente garantida no bojo dos processos descentralizantes. A descentralização poderia ser uma condição necessária mas não era condição suficiente para que a sustentabilidade financeira intertemporal e o controle orçamentário se verificassem.

O tom das críticas à descentralização fiscal/financeira estava dado pelo questionamento do Estado mínimo buchaniano, pela incorporação de uma visão intervencionista de governo, visando garantir uma atuação subnacional assentada na sustentabilidade intertemporal da dívida e na disciplina fiscal forte, dentre outros aspectos. O reconhecimento de que o mercado, inclusive o mercado político, não levava por si só à condição ideal, intensificou a preocupação com o gerenciamento macroeconômico e os efeitos danosos que uma descentralização fiscal "mal desenhada" poderia ocasionar. A intervenção governamental passou a se justificar pela necessidade de moldar instituições capazes de garantir, 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 inadequados da política e das instituições prévias.

Os críticos da descentralização passaram a levantar questionamentos a importantes pressupostos daquela perspectiva, inicialmente pondo em dúvida seu próprio papel de promotor de eficiência mas em especial destacando seus impactos desfavoráveis no gerenciamento macroeconômico. Avaliada sob o prisma da estabilização, a descentralização tenderia a complicar as estratégias de restrição fiscal e financeira no âmbito macroeconômico. Isso porque, geralmente, a estabilização é empreendida sob o controle do Governo Central, cujo poder fiscal, num sistema descentralizado, seria insuficiente para ter o impacto considerado necessário.

Na crítica teórica à descentralização, destacam-se três autores, todos referidos à visão tradicional de funções do governo de Musgrave: Remmy Prud´homme, do Banco Mundial, Vito

Tanzi e Ter-minassian, ambos vinculados ao FMI. Os dois primeiros inauguram um período de amplo debate acerca da descentralização, desenrolado em meados dos anos 90, com autores a favor,[35] destacando os ganhos de eficiência proporcionados por um sistema descentralizado, e os contra,[36] enfatizando os efeitos danosos sobre a política macroeconômica e a distribuição de renda. Desse debate vai surgindo um conjunto de proposições voltadas para compatibilizar os sistemas descentralizados com as restrições fiscais e financeiras das esferas subnacionais e o gerenciamento macroeconômico.

Prud´homme (1995) é o primeiro a questionar as bases teóricas dos processos descentralizantes e a condenar seu uso indiscriminado sem considerar possíveis efeitos danosos, em especial nos casos dos países em desenvolvimento acompanhados pelo Banco Mundial. É uma forte crítica interna à descentralização, interessando destacar aqui o contraponto que estabelece entre descentralização e o gerenciamento macroeconômico. Segundo essa visão, a descentralização complicaria o exercício da função estabilizadora pelo Governo Central. Argumenta que para atuar de maneira relevante nessa esfera este governo deveria ter peso em termos da arrecadação tributária e de gastos, o que passaria a não ocorrer em sistemas com elevados níveis de descentralização fiscal e financeira,[37] Além desse certo resgate da visão keynesiana, os riscos de uso indevido de recursos, da atuação dos *rent seekers* e mesmo da má administração passaram, então, a ser localizados no âmbito descentralizado.

Perpassada pelo crivo da estabilização e da restrição fiscal/financeira, a descentralização deveria ser qualificada. O autor sugere que seria mais adequado centralizar receitas, repor a importância das transferências, e restringir a descentralização à descentralização de despesas. As transferências federais poderiam funcionar como um mecanismo importante de controle dos possíveis perigos da descentralização.

Tanzi (1996) reforça ainda mais a linha crítica de Prud'homme, destacando que, no caso dos países em desenvolvimento endividados, a necessidade de uma política fiscal voltada para efetuar ajustes estruturais e empreender o controle monetário seria dificultada pela

[35] Especialmente Mclure (1995, 1998) e Sewel (1996).
[36] Notoriamente Prud'homme (1995) e Tanzi (1996).
[37] Argumento posteriormente utilizado pelo Relatório Anual do Banco Mundial (2000) conforme destaca Affonso (2003).

descentralização. O descolamento de receitas e despesas, dado que tais processos em geral não se coadunam automaticamente, agravaria ainda mais os problemas de déficit fiscal estrutural.

Esse tipo de ponderação resulta num questionamento da distribuição vertical difusa de competências e encargos, típica da Escolha Pública, ressaltando a necessidade de uma clara definição de encargos, compatível com a delegação de receitas na forma de transferências. Dentre os impactos desfavoráveis à restrição fiscal, Tanzi (1996) destaca que uma excessiva descentralização de competências tributárias tenderia a gerar o enfraquecimento da competência federal. Segundo ele, isso geraria uma tendência à busca pelo Governo Central de bases fiscais menos eficientes ou produtivas, com distorções no sistema tributário.[38] Uma excessiva descentralização por meio de transferências, por outro lado, poderia neutralizar os esforços de ajuste fiscal do Governo Central, voltados para ampliar receitas e reduzir gastos, o que também incentivaria a busca de bases tributárias não partilhadas e menos eficientes, gerando novas distorções no sistema tributário.

A descentralização da decisão de endividamento, segundo aquela visão, também teria impactos macroeconômicos desfavoráveis. Os empréstimos das esferas subnacionais e a atuação do Governo Central como emprestador de última instância, encorajariam aumentos de despesas e teriam impactos macroeconômicos indesejáveis.

Na linha crítica de Tanzi, é possível constatar que Ter-minassian (1997) destaca que não apenas o grau mas também a seqüência da descentralização teria impactos macroeconômicos adversos, a depender de seu início pela descentralização de despesas ou de receitas. Os padrões de descentralização seriam moldados, geralmente, por aspectos políticos e institucionais, com a descentralização de despesas ocorrendo por pressões políticas ou expectativas de ganhos de eficiência, precedendo à devolução de receitas; a descentralização de despesas feita de maneira unilateral pelo Governo Federal, sem transferência de receitas, no caso de países vivenciando fortes pressões fiscais; os processos de transferências de receitas, pela lei ou Constituição, sem que tenha sido feita a transferência de encargos. Ela considera que, sob o prisma da restrição e da disciplina fiscal, nenhum desses padrões é adequado, pois embutem desequilíbrios verticais em favor do Governo Central ou em favor das esferas subnacionais.

[38] Tanzi (1996) usa inclusive o exemplo do Brasil para ilustrar seu argumento.

Segundo essa última visão, a melhor maneira de promover a descentralização seria por meio de uma adequação prévia entre receitas e responsabilidades de gastos em cada nível de governo, complementada por mecanismos de transferências cuidadosamente desenhados e transparentes. Os controles e a coordenação central deveriam ser estabelecidos para que a disciplina fiscal fosse efetivamente garantida no âmbito das esferas subnacionais. Tais ponderações qualificadoras, em especial as primeiras, desencadearam uma resposta virulenta dos defensores da descentralização, o que se trata em seguida.

2.2.3.5 A defesa da descentralização e o reconhecimento de que ela necessita ser qualificada para promover a disciplina fiscal

Resgatando e aprimorando os argumentos do Federalismo Fiscal que apoiavam a descentralização, os autores que se destacaram nesse debate como seus defensores foram Mclure, Sewel, Shah e Spanh. Geralmente, consideram as transferências como mecanismos que desencorajam a responsabilidade fiscal e a *accountability*, focando sua análise na base fiscal própria, capaz de ampliar a autonomia fiscal. Esta última é entendida basicamente como sendo a capacidade de atuar com um mínimo de dependência fiscal do Governo Central e com base em receitas próprias que são estáveis e infensas à política econômica.

Nesse perfil de abordagem da descentralização, aprofunda-se a defesa da descentralização fiscal, reforçada pelo princípio da subsidiaridade, com o objetivo de conferir ampla autonomia tributária, visando minimizar a necessidade das transferências, e conferir liberdade para seu uso, traduzindo relações intergovernamentais amplamente competitivas. Segundo os adeptos do federalismo competitivo ao promover-se a competição entre jurisdições e os diferentes entes federativos e a mobilidade espacial do contribuinte/cidadão, estaria garantida a distribuição adequada de impostos e encargos, além de propiciar ao eleitor uma situação de maior transparência, *accountability* e responsabilidade fiscal na atuação do governo subnacional. Reforça-se, desta maneira, a visão de autonomia fiscal e política.

Mclure (1995) reconhece, todavia, que uma descentralização mal feita poderia causar problemas na esfera da estabilização, mas refuta que ela seria um mal em si como teria evidenciado Prud'homme. A seu ver, o problema não estaria nos conceitos e instrumentos da

Teoria da Descentralização e do Federalismo Fiscal e sim, no fato de não se tomar, na devida conta, as diferenças entre países no momento de sua aplicação.

Reafirmando a concepção tradicional do Federalismo Fiscal, evidencia que a definição dos encargos antecede logicamente à definição de competências, rejeitando seu tratamento independente. Questiona a opinião de que, para exercer a função estabilizadora, o Governo Central deva ter um orçamento grande e o subnacional pequeno. Este tamanho não condicionaria a estabilização, posto que a atuação anti-cíclica governamental não garantiria resultados macroeconômicos eficientes.[39] Na sua visão, o controle fiscal descentralizado dependeria, em especial, da natureza dos impostos e das transferências subnacionais. As competências tributárias subnacionais e as transferências deveriam ser pouco sensíveis à política econômica, estando a gestão de recursos fiscais mais flutuantes, de preferência na mão do Governo Central.

Sewell (1996), por outro lado, destaca que a descentralização é baseada em especial nas considerações de eficiência, rejeitando a proposição de Prud'homme de que o Governo Central seria mais eficiente provendo a alocação de bens e serviços públicos. A seu ver, mesmo não se tratando de uma realidade democrática, não haveria garantia de que o país em questão resolverá o problema de eficiência através da atuação do Governo Central. Discorda do argumento de que Governo Central poderia ser mais hábil em lidar com a oferta de bens públicos em função da melhor formação dos seus burocratas.

Quanto à estabilização, defende um argumento contrário ao dos centralistas, evidenciando que as despesas recorrentes e inflexíveis no nível subnacional funcionariam como estabilizadores automáticos. Destaca que apenas as situações discricionárias não cooperativas subnacionais extremas poderiam inviabilizar a estabilização pelas autoridades centrais. Por outro lado, existiriam sempre formas de compensar os choques provenientes desse tipo de atuação fiscal, em especial no caso de governos subnacionais de maior porte, que poderiam ser convidados a participar da política de estabilização.

Numa defesa mais extremada da descentralização, ressalta que ela efetivamente coloca dificuldades, mas estas podem ser sanadas, e que só seria de fato perigosa sob o prisma estrito das instituições financeiras internacionais, preocupadas em recuperar empréstimos previamente

[39] O autor adota uma perspectiva macroeconômica assentada nas expectativas racionais.

concedidos. Lidar com governos subnacionais seria, sob tal prisma, inconveniente para essas instituições (SEWELL, 1996).

A defesa da descentralização, não obstante, passaria a envolver crescentemente a preocupação com a sua qualificação, insinuando-se a necessidade de institucionalidades voltadas para a promoção de uma maior coordenação das ações. Shah (1997) sugere que a compatibilidade entre a descentralização e restrição fiscal e financeira das esferas subnacionais seria possível, desde que houvesse maior clareza nos papéis dos centros de decisão e maior transparência nas regras que norteiam as relações intergovernamentais. Sinaliza que seria necessária a não assunção de débitos de esferas subnacionais pelo Governo Central, a privatização de bancos de propriedade subnacional, reforçando a visão de Banco Central independente, cujo papel, num sistema descentralizado, deveria ter maior clareza. A Política Fiscal deveria ser de alçada central e as esferas subnacionais deveriam contar com fontes de receita estáveis e menos sensíveis às variações da política econômica.

Sugere que a adoção de políticas de coordenação fiscal, especialmente envolvendo entes de maior peso fiscal, poderia controlar comportamentos inadequados. As transferências federais, por outro lado, além dos objetivos de reduzir os desequilíbrios estruturais e corrigir desigualdades e ineficiências fiscais face aos extravasamentos de benefícios para outras jurisdições, deveriam ser desenhadas de forma a estimular a competição por bens públicos e a ampliação da base fiscal própria, evitando-se os efeitos de risco moral.[40]

A coordenação fiscal estaria orientada para estabelecer normas baseadas no conservadorismo fiscal, objetivando a promoção da participação do eleitorado, a disciplina do mercado, tendo um papel importante a atuação de agências de classificação de riscos. A descentralização fiscal e uma assistência institucional adequada também possibilitariam às esferas subnacionais o acesso ao mercado de capitais, sem efeitos macroeconômicos danosos. Garantidas as condições assinaladas pelo autor, os sistemas descentralizados seriam os mais favoráveis à promoção de disciplina fiscal.

Na linha de defesa da descentralização, uma vertente teórica começa a se destacar: a discussão de restrições fiscais e financeiras subnacionais, utilizando-se o recurso teórico das restrições orçamentárias fracas (*Soft Budget Constraint*), a ser melhor tratado no capítulo

[40] Risco moral equivale a um comportamento oportunista da parte do agente que possui mais informação.

seguinte. Wildasin (1997), um dos primeiros autores a utilizar esse recurso, foca seu interesse nas situações de socorro central às esferas subnacionais, construindo um modelo que corrobora a idéia de que os sistemas mais descentralizados apresentariam restrições orçamentárias mais fortes do que os centralizados e que o socorro federal seria mais provável no caso de jurisdições maiores.[41]

Spanh (1998), por outro lado, um defensor ainda mais radical da descentralização, considera que ela pode ser bem ampla, inclusive fora da função estritamente alocativa, envolvendo também a função estabilizadora e distributiva. Isto desde que ações coordenadoras de diversas ordens promovessem a restrição fiscal e financeira nas esferas subnacionais. Mas, mesmo ele reconhece que a descentralização pode gerar problemas na esfera da estabilização, em função de um acesso sem controle das esferas subnacionais aos mercados de capitais e a malversação dos orçamentos pelos governos locais.

Em síntese, mesmo os descentralistas mais radicais passaram a aceitar a ponderação de que era necessário qualificar a descentralização, construindo elementos adicionais para que a mesma promovesse a eficiência e evitasse efeitos danosos sobre a esfera macroeconômica. As condições de autonomia fiscal, a adequação da atribuição de impostos, a minimização do uso de transferências, a *accountability* deveriam ser promovidas. Isso minimizaria a necessidade de transferências e as pressões por socorro do governo nacional, posto que, sendo adequada a distribuição dos encargos e competências tributárias, o perfil de receitas próprias, os riscos sobre a esfera macroeconômica seriam mitigados.

2.2.3.6 Alguns elementos de consenso no debate entre centralistas e descentralistas – accountability e coordenação como qualificadores da descentralização

Independente das diferenças de posição entre centralistas e descentralistas gradualmente se estabeleceu um consenso de que a descentralização poderia apresentar riscos. Mesmo descentralistas passaram a reconhecer os possíveis efeitos negativos desta na esfera do gerenciamento macroeconômico, bem como a necessidade de se estabelecer reformas capazes de garantir restrições fiscais e financeiras adequadas em contextos descentralizados.

[41] A habilidade de uma localidade para alcançar um *bail out*, ou seja, um socorro do governo central, dependeria positivamente do tamanho.

Desse embate entre centralistas e descentralistas derivou-se, por conseguinte, a idéia de que a descentralização só é viável caso sejam construídas institucionalidades voltadas para mitigar seus riscos nas esferas fiscal e financeira, idéia já plenamente incorporada pelas agências multilaterais ao final da década de 1990.[42] Isso dissolveu essa dicotomia, que explicitava o velho *trade off* entre descentralização e centralização num formato diferente, que destaca a contraposição entre *accountability* que os sistemas descentralizados promoveriam e a maior coordenação que os sistemas centralizados embutiriam (OATES, 2004).

O consenso formado busca agregar em diferentes graus as duas dimensões qualificadoras da descentralização, *accountability* e coordenação. Para tanto vai delineando linhas mestras que deveriam orientar as relações intergovernamentais nos sistemas descentralizados, para que se garantisse maior compatibilidade dos mesmos com as restrições fiscais e financeiras subnacionais. Tais linhas deslocam o foco anterior, posto na descentralização ou centralização, ou mesmo nos graus de descentralização, para o foco de um redesenho cada vez mais específico dos instrumentos de restrição subnacional,[43] da descentralização e das próprias relações intergovernamentais.

Seu objetivo precípuo é construir mecanismos que retrinjam a atuação das esferas subnacionais no âmbito fiscal e financeiro, garantindo, efetivamente, sua compatibilização com o gerenciamento macroeconômico condicionado por fortes restrições. É uma visão eminentemente intervencionista, que visa promover artificialmente tais restrições.

Em conformidade com a linha Neoinstitucionalista, passaria a caber ao Governo Central "o papel de 'desenhar' adequadamente o processo de descentralização de forma a condicionar, através de 'incentivos seletivos', o resultado do processo tanto em relação à eficiência econômica quanto em relação ao balanceamento do poder político entre esferas ou níveis de governo" (AFFONSO, 2003). O papel do Governo Central seria abrangente, estabelecendo, no dizer de Affonso (2003), a regulação dos governos subnacionais, tanto na esfera fiscal/financeira/previdenciária quanto política, ampliando sobremaneira as suas funções.

---

[42] Conforme denotam os relatórios anuais do Banco Mundial de 1997 e 2000.

[43] Em termos mais globais esse consenso resulta num "novo posicionamento técnico-operacional da *mainstream*", sustentado por perspectivas Neoinstitucionalistas e que "[...] privilegia as estruturas constitucionais na determinação dos resultados macrofiscais da descentralização [...]", conforme destaca (AFFONSO, 2003, 166).

No redesenho da descentralização, voltado para remodelar as institucionalidades que a definem, aparecem como importantes aspectos qualificadores a *accountability* e a coordenação. A austeridade fiscal subnacional, torna-se, então não mais uma conseqüência automática da descentralização. Ela passa a depender de instituições adequadas, orientadas segundo tais aspectos. Um conjunto de linhas de abordagem das esferas subnacionais se desenvolve a partir daí, as quais são denominadas por Oates (2004) como Federalismo de Segunda Geração. Nesse processo de redefinição teórica da descentralização, pode-se destacar uma vertente teórica no que tange à países periféricos endividados. A utilização da noção do *Soft Budget Constraint* se dissemina a partir de fins dos anos 90 para a análise do endividamento de esferas subnacionais em estruturas de governo descentralizadas. É uma abordagem que se orienta diretamente para a reconstrução institucional que se considera necessária, visando à promoção da disciplina fiscal em esferas subnacionais, sob a égide de restrições orçamentárias fortes. Trata-se, no capítulo seguinte, dessa noção, a qual possibilita um mecanismo de sintonia fina da idéia de disciplina fiscal em contextos descentralizados, dando contornos cada vez mais detalhados à mesma. Explora-se a seguir em detalhe e criticamente um novo modelo de restrições fiscais e financeiras subnacionais que se delineia a partir dessa vertente teórica, buscando entender a sua compatibilidade com contextos federativos e destacar as suas particularidades no que tange aos países federativos e endividados da América Latina, nos quais ele tem sido amplamente aplicado.

DISCIPLINA FISCAL E FINANCEIRA DE ESFERAS SUBNACIONAIS EM FEDERAÇÕES

3 DISCIPLINA FISCAL E FINANCEIRA DE ESFERAS SUBNACIONAIS EM FEDERAÇÕES

O capítulo anterior procurou destacar algumas razões da crescente importância das restrições fiscais e financeiras ao Estado e às esferas subnacionais ocorrida nas últimas décadas, ao mesmo tempo evidenciar como esse fenômeno mais geral redefiniu a descentralização e o Federalismo Fiscal. O consenso que se formou acerca da necessidade de restrições à atuação governamental denota mudanças de peso nas condições econômico-sociais do capitalismo mundial. No plano dos governos, o crescimento dos déficits e dívidas públicas e a ampliação dos riscos de um endividamento ascendente tenderam a alimentar concepções negativas acerca da intervenção governamental. Por outro lado, a perda de funcionalidade das políticas de cunho keynesiano no sentido de dinamizar o sistema chancelaram o resgate e desenvolvimento de visões teóricas pautadas em restrições ao Estado. Estas visões localizavam no mercado o papel crucial no que tange ao investimento e ao crescimento econômico, trazendo uma forte preocupação com a eficiência, e definindo, inicialmente, como elementos de destaque a desregulamentação/liberalização dos mercados e a abertura de espaços a partir da redução da esfera de atuação direta do Estado.

As alterações profundas nas condições econômicas mundiais que tiveram lugar, o processo de globalização financeira que se configurou de maneira mais visível desde os anos 80, exigiram redefinições no papel do Estado e como conseqüência de sua atuação na esfera subnacional. Este novo cenário mundial, histórico e teórico, pautava-se em maiores restrições fiscais/financeiras governamentais. Esta etapa, apresentada no capítulo anterior, estabeleceu um ambiente que demandou novos marcos institucionais e teóricos para dar conta do funcionamento das finanças públicas subnacionais. O principal objeto de interesse da abordagem *mainstream* de finanças subnacionais, a descentralização fiscal e sua racionalização empreendida pelo Federalismo Fiscal foram qualificadas de maneira gradual. Tornam-se basilares a noção de sustentabilidade financeira aplicada à atuação fiscal governamental e ao trato da dívida pública, bem como as noções de *accountability* e de coordenação. Estas se colocam como importantes

fundamentos para a consideração das finanças subnacionais, princípios orientadores num processo de construção de institucionalidades restritivas adequadas ao capitalismo financeirizado.

De início, a implantação dos contextos de disciplina fiscal e financeira nas esferas subnacionais tendeu a ser vista como automática pela simples utilização de maiores graus de descentralização fiscal e política. Mas, desde as crises financeiras dos anos 90, a descentralização se transmutou de grande panacéia para corrigir a ineficiência do governo em vilã, capaz de promover riscos macrofiscais. Tal como o governo em geral, as esferas subnacionais deveriam viver dentro da sua restrição orçamentária intertemporal, e mais do que isso, deveriam contar com uma institucionalidade adequada para que todas as decisões governamentais, dentro de cada período fiscal, tivessem compatibilidade com a disciplina fiscal. Para tanto, seriam necessárias reformas institucionais que redesenhassem a descentralização, a atribuição de receitas e os gastos e também o poder de tomar empréstimos das esferas subnacionais (INMAN, 2000).

A formulação de estratégias de restrição de esferas subnacionais de forma a enquadrar os processos descentralizantes deu-se a partir de meados dos anos 90, ideadas em especial no Banco Mundial e voltadas em particular para as economias chamadas de transição e para os países endividados da América Latina. Tais estratégias fundamentam uma nova visão de relações intergovernamentais no *mainstream*, baseada em restrições orçamentárias mais estritas. Esse capítulo apresenta de maneira crítica uma vertente específica dessa nova visão, a qual tem fundamentado a construção de institucionalidades promotoras de restrições subnacionais nos contextos descentralizados periféricos. Essa vertente toma por base o referencial teórico do *Soft Budget Constraint* (SBC), utilizado como elemento de interpretação de situações orçamentárias flexíveis no âmbito subnacional. Por outro lado, apresenta o *Hard Budget Constraint* (HBC) como elemento para a construção de um novo modelo de restrições subnacionais pautado em restrições fortes (KORNAI, 1986).

O objetivo deste capítulo é apresentar o modelo de restrição subnacional que se pode derivar dessa vertente teórica, destacando sua fluidez, sua abrangência, seus instrumentos, bem como o fato de apresentar dissonâncias quando aplicado a determinados contextos federativos ou, mesmo, quando considerado à luz da questão da autonomia federativa. O capítulo é composto de uma apresentação inicial que introduz a noção do SBC e do HBC aplicadas à esfera subnacional, esta última sendo a base do novo modelo. O segundo item trata das particularidades dos países

periféricos com destaque ao controle do endividamento subnacional, a aplicação das Leis de Responsabilidade Fiscal a este âmbito e os mecanismos institucionais complementares, envolvendo a esfera política e o redesenho completo das relações intergovernamentais. O terceiro item apresenta os aspectos críticos do modelo de restrição subnacional à luz de quatro diferentes experiências federativas. Por fim, são apresentados os elementos básicos que se considera necessário destacar numa análise da aplicação desse modelo em esferas subnacionais de federações em países periféricos.

3.1 Um modelo de restrição subnacional a partir da noção do *Hard Budget Constraint*

As noções de restrição orçamentária forte (*Hard Budget Constraint* - HBC) e de restrição orçamentária fraca (*Soft Budget Constraint* - SBC) disseminaram-se desde fins dos anos 90 como um instrumental importante no *mainstream* para o trato de restrições fiscais e financeiras subnacionais. Notadamente o seu uso tem justificado um conjunto de reformas propostas para este âmbito em países periféricos endividados, reformas estas defendidas pelas agências internacionais, em particular o Banco Mundial, e que visam redesenhar institucionalidades capazes de promover restrições orçamentárias mais rígidas. Estas caminham na direção da intensificação das restrições à atuação governamental e subnacional, em conformidade com o novo contexto explicitado no capítulo anterior. Esta vertente teórica tem a particularidade de discutir diretamente quais as institucionalidades devem ser redesenhadas, buscando compatibilizar tais restrições com a descentralização fiscal e política.

No seu uso mais geral, as noções de HBC e SBC foram introduzidas nos anos 80 por Kornai, em estudos de divulgação bem restrita na década de sua construção[44], e só resgatados do ostracismo em meados dos anos 90. Mesmo sendo idealizadas para economias de transição (do socialismo/comunismo para o capitalismo), ela passou a ser aplicada em distintas realidades: socialista, economias de transição e capitalista. Em termos mais conceituais, elas se aplicariam ao tipo de relação que se estabelece entre as organizações financeiras e os tomadores de recursos, conformando uma situação disseminada socialmente. Esta situação refletiria, numa forma

[44] Tratavam inicialmente de estudos de uma economia socialista, a Hungria dos anos 70, sob as reformas de transição para uma economia de mercado, e as razões de sua baixa eficiência, conforme especifica Kornai (1986).

financeira, a relação social predominante entre as organizações financiadoras e as micro-organizações tomadoras de recursos, apesar de não se reduzir a uma questão financeira. No caso da chamada "síndrome" ou problema SBC, sua teorização envolve a consideração dos fatores estruturais/sistêmicos que a ensejam, das motivações que animam as organizações de crédito e dos efeitos que a síndrome como um todo acarreta na economia e no comportamento dos agentes tomadores (KORNAI et al., 2004). Esta teorização incorpora tanto elementos estruturais quanto comportamentais, traduzindo um conceito de restrição orçamentária flexível bastante fluido.

Uma particularidade fundamental da visão de Kornai é a de se pautar pelo prisma dos detentores de crédito[45], conferindo fundamentos microeconômicos ao tratamento da atuação do governo, sendo extremamente funcional para reler, pela ótica do SBC, o quadro institucional vigente na primeira etapa descrita no capítulo anterior. Nele, o ambiente predominante privilegiaria o devedor bem como a questão da estabilidade/segurança do tomador de recursos em detrimento da eficiência econômica. Pode-se resumir as noções SBC e HBC, numa leitura Neoinstitucionalista, a duas institucionalidades que embutem, cada uma, determinados estímulos e penalidades aos agentes que nela se inserem, levando a comportamentos que promovem ou reduzem os riscos da atividade econômica, interferindo nos elementos de alocação e seleção providos pelo mercado. Utiliza os recursos teóricos da Organização Industrial, em especial a idéia de Agente/Principal, considerando como Principal os detentores de crédito, e como Agente os tomadores.[46]

A situação de SBC envolve um ambiente de regras fiscais e financeiras pouco rígidas e/ou maleáveis que reduzem os riscos e, com isto, promovem um estímulo geral ao investimento e ao crescimento. Ela resultaria, no limite, em situações generalizadas de descontrole fiscal e financeiro e na ineficiência no uso dos recursos. Este autor destaca o ônus e os efeitos negativos que um ambiente dessa natureza ocasiona, evidenciando os problemas das iniciativas envolvendo o uso de recursos de terceiros, fiscais ou creditícios, fora dos termos ditados pela lógica da eficiência econômica, tomada num sentido estrito. Sua abordagem também permite caracterizar o ambiente HBC, no qual vigorariam regras rígidas, face a uma restrição orçamentária forte para os agentes.

---

[45] Seu texto de 1986 afirma explicitamente: "*The hardness of the budget constraint is based on fear of a financial catastrophe; the softness eliminates this fear. A hard budget constraint includes competition: the winner gains, the loser will be ruined. A soft budget constraint has mercy on the loser"* (KORNAI, 1986).

[46] Utilizando a construção teórica disseminada entre Neoinstitucionalistas (AFFONSO, 2003).

O tratamento lógico e balizador da aplicação empírica das noções de SBC e HBC tende a se ater aos aspectos fomalizáveis da questão, quais sejam, o comportamento que cada uma dessas institucionalidades promove por meio das expectativas que gera. Desta forma, em termos lógicos, interessa o tipo de compromisso que se estabelece entre o Agente e o Principal no momento de uma transação financeira e as sinalizações que indicam se o acordo empreendido entre ambos será efetivamente mantido ou não. A ocorrência de informação assimétrica entre Agente e Principal afeta as expectativas futuras no que tange a esse compromisso, moldando, a priori, os comportamentos. A ausência de um compromisso dinâmico entre eles, dada a inconsistência verificada entre critério *ex ante* e o critério *ex post* da transação, promoveria o SBC. Nesses termos lógicos, *Hard* e *Soft Constraint* são duas posições extremas numa escala na qual existem posições intermediárias, posto que a abordagem proposta não é determinística e sim estocástica, pautada em expectativas que são quantificadas segundo uma escala graduada.

Em outras palavras, esse tratamento lógico das noções de SBC e HBC analisa o comportamento predominante das organizações de suporte financeiro (Principal), se não cobrirão, cobrirão em parte ou no todo o déficit de determinada entidade tomadora (Agente), resolvendo suas necessidades financeiras, quebrando os limites dados pela restrição orçamentária dessa última. O SBC retrataria a situação na qual o Principal não tem habilidade em se comprometer a não conceder crédito adicional ao Agente para além de sua restrição orçamentária, após já ter provido financiamento inicial. O Principal não consegue tornar crível as suas declarações de que não refinanciará o Agente em caso de *default*. Tal comportamento, por outro lado, induz o Agente a incorrer em déficits, podendo levar, posteriormente, às situações de renegociações de dívida (*bail outs)*. Por contraposição, no outro extremo, teríamos o HBC, situação na qual o comportamento dos agentes é a manutenção do compromisso dinâmico previamente assumido (KORNAI et al., 2004).

Este instrumental teórico considera como alimentadoras do ambiente SBC todo tipo de políticas governamentais de favorecimento setoriais/espaciais, políticas essas amplamente disseminadas no período do consenso keynesiano[47]. As remissões, reduções ou postergação de obrigações tributárias (meios fiscais), os empréstimos facilitados ou a taxas subsidiadas, as renegociações de contratos prévios, as extensões de crédito para além dos limites definidos pela

[47] Tendo a noção do SBC um tom semelhante ao comportamento *rent seeking* estudado pela Escolha Pública.

eficiência econômica (meios creditícios) estariam no rol de ações estimuladoras do comportamento típico do SBC. No caso específico do governo, a ocorrência do problema do SBC se daria pelo estímulo aos déficits orçamentários e aos gastos para além dos recursos fiscais disponíveis, com o Principal (financiadores) provendo o socorro financeiro nas situações de dificuldades do Agente (governo).

O ambiente HBC promoveria um comportamento no qual as organizações *"not receive outside support to cover its deficit and is obliged to reduce or cease its activity if the deficit persists."* (KORNAI et al., 2004). Está suposto neste ambiente o cumprimento estrito de contratos prévios e das obrigações tributárias e sua orientação pelos parâmetros da eficiência econômica.

A instauração do ambiente HBC não resulta de medidas isoladas e diretas de política, mas sim, numa atuação no sentido de um amplo redesenho institucional, o suficiente para alterar a relação prevalecente entre os diversos Principais e os Agentes existentes nas relações fiscais e financeiras que estabelecem empresas públicas e privadas, bancos públicos e privados, organizações não lucrativas, governos subnacionais e também países. A partir dessa perspectiva, a idéia de disciplina fiscal assume a proporção de toda uma reconstrução institucional, voltada para moldar contextos nos quais a noção do HBC prevaleça de forma generalizada. Dadas as suas características, a situação HBC tem correspondência com a segunda fase apresentada no Capítulo 2.

Em regra, a aplicação prática do HBC busca formas de redesenhar as instituições prévias, típicas de uma situação de SBC, transitando para uma situação de restrições orçamentárias rígidas. Volta-se para a edificação de instituições que tenham efeitos desencorajadores sobre o comportamento SBC, capazes de interferir nos refinanciamentos posteriores a essas instâncias. Para tanto, exige tornar crível que o Principal não refinanciará o Agente em caso deste não se adequar à sua restrição orçamentária.

As proposições do HBC servem, de maneira especifica, para balizar a reconstrução institucional voltada para promover padrões mais rígidos de disciplina fiscal nos governos subnacionais (OATES, 2004). Nestes, a descentralização e a privatização seriam aspectos favoráveis à instituição de restrições orçamentárias fortes, mas não condições suficientes. Fundamentariam a construção de um novo modelo de restrições intergovernamentais que passa a

ser sugerido pelo Banco Mundial, compondo a espinha dorsal deste modelo. Os países periféricos endividados passaram a ser gradualmente considerados como situações de imediato enquadráveis na "síndrome" de SBC. Os processos de descentralização fiscal neles verificados, promoveriam a síndrome, requerendo um complexo redesenho institucional. Neles, a noção HBC tendeu a assumir um tom mais draconiano, como se verá em item seguinte. Antes disso, serão vistas as peculiaridades da aplicação da noção SBC em nível subnacional e o papel da noção HBC enquanto fundamento geral de um novo modelo de restrições subnacionais.

3.1.1 A aplicação da noção de *Soft Budget Constraint* à esfera subnacional[48]

O instrumental teórico do Federalismo Fiscal não tratou, na sua estrutura padrão, de questões como as de socorro financeiro federal para esferas subnacionais (*bail outs)* e do chamado problema de restrição orçamentária fraca (SBC). Naquele, o governo central é visto como quem estabelece dada estrutura de relações intergovernamentais (as funções de gasto e receita de cada nível de governo e o sistema de transferências), definindo as transferências em função da ocorrência de situações nas quais o governo subnacional provê bens que beneficiam não apenas a seus próprios residentes, mas também, produzam externalidades para os residentes de outras jurisdições. As esferas subnacionais tomariam essa estrutura como um dado, ajustando seus níveis de gasto segundo a mesma, sendo que as violações das restrições orçamentárias e as intervenções centrais para reestabelecer o controle fiscal não são consideradas, possivelmente pelo fato da teoria se basear em países nos quais tal situação não teve relevância.[49]

A noção de SBC tem sido usada em relações intergovernamentais para dar conta dessas questões. É tratada pela literatura mais disseminada a partir de uma possível ameaça que uma descentralização mal desenhada pode trazer à estabilidade macroeconômica de um país. A perspectiva mais utilizada lança mão do conceito de Principal X Agente equivalendo ao Governo Central e aos Governos subnacionais, respectivamente[50]. O Governo Federal teria poder para socorrer os governos subnacionais por meio dos chamados *bail outs*, por contar com uma base de

---

[48] As principais referências teóricas utilizadas neste subitem são um *survey* de Kornai sobre aplicação do SBC em diferentes áreas, dentre as quais as relações intergovernamentais (KORNAI et al., 2004) e uma obra dedicada ao assunto na esfera das relações intergovernamentais (RODDEN et al., 2003), além de uma abordagem crítica do SBC feita por Bordignon (2004).

[49] Conforme Wildasin (1997) o "problema" SBC nas relações intergovernamentais não se caracteriza como um fato proeminente no caso dos EUA e Canadá.

[50] Oates (2004) cita usos distintos desse conceito de Principal/Agente em relações intergovernamentais, também aplicado no mercado político.

recursos maior. Ele visaria induzir os governos subnacionais a se comportarem de acordo com os objetivos mais gerais de restrição fiscal e financeira, num contexto de informação imperfeita.

O "problema de SBC" ocorreria pela inabilidade do Governo Central em se comprometer no tempo em não socorrer esferas subnacionais deficitárias. Essas esferas seriam induzidas a incorrer em déficits, alentadas com a expectativa de que receberão socorro federal no futuro. O problema de SBC requer que o governo subnacional oriente-se pela expectativa de que seja esse o comportamento do governo central. Trata-se, em essência, de um problema de expectativas, que leva o agente a receber mais recursos ou mais transferências do que necessita, segundo critérios de eficiência.

A noção de SBC, aplicada em esferas subnacionais, tem sido modelada através do uso da teoria dos jogos, com a evidência empírica trabalhando com diferentes mensurações dessas expectativas, em geral tendo a história pregressa de *bail outs* (socorro federal) como uma aproximação dessas.[51] Dada esta forma de modelagem utilizada, em especial na questão do endividamento subnacional, o socorro federal às esferas subnacionais tendeu a ser visto com um equivalente direto a uma situação de SBC. A freqüente identificação de *bail outs* e o SBC[52] sustenta, numa linha extrema, a defesa de que o governo federal mantenha sempre estratégias de *tie own hands*, deixando ao mercado a disciplina das esferas subnacionais. Os enquadramentos apressados e a identificação imediata entre SBC e *bail out* são fruto de simplificações desse conceito. Isso possivelmente ocorreu na experiência brasileira, na qual o endividamento estadual foi objeto de diversos *bail outs* desde a década de 80, tendo sido considerada uma situação de SBC.

Deve-se pontuar que o socorro federal e a destinação de fundos extras para as esferas subnacionais não implicam, necessariamente, restrição orçamentária fraca nestes níveis e vice-versa. Segundo BORDIGNON (2004) o problema de SBC só ocorre se as esferas subnacionais acumularam déficits exatamente porque esperavam o socorro da parte do governo central e não o faria caso não esperassem. Este autor não enquadra como SBC as situações nas quais os déficits ocorrem tendo em vista circunstâncias que fogem do controle do governo subnacional. Nem mesmo as ocasiões em que, apesar de provirem de ações do governo subnacional, foram

[51] Sobre os exercícios empíricos nessa direção e os aspectos distintos em que se baseiam para mensurar as expectativas futuras ver Bordignon (2004).
[52] Aspecto criticado por Bordignon (2004), o qual, não sem razão, discute o HBC na Itália.

conseqüência de aspectos contingenciais e inesperados. Nestes últimos, reconhece o papel de agente amalgador da parte do governo central, no sentido de partilhar riscos com a esfera subnacional através de apoio financeiro. Outra situação não identificável com o SBC, segundo o mesmo autor, é aquela na qual o governo subnacional não conta com os recursos disponíveis para atender às funções mínimas que lhe cabem, havendo discrepância entre encargos e competências (BORDIGNON, 2004).

Tais ponderações retiram do rol de comportamentos associados à SBC uma série de situações nas quais os governos subnacionais funcionam muito mais como atores não independentes em termos de provisão de recursos, do que como atores promotores, aspecto fundamental nessa estrutura de análise. O SBC requer que o governo central assuma uma obrigação do governo subnacional, desviando-se de uma regra prévia estabelecida, explícita ou implícita, tomando uma atitude que não está definida a priori e contratualmente. Mas não só isso. Além do desvio da regra, que é o aspecto mais observado, também requer o comportamento oportunista das esferas subnacionais. Ele se caracteriza pelo fato dessas esferas adotarem um comportamento fiscal insustentável pelo fato de anteciparem o socorro central numa situação de crise. O SBC envolveria, portanto, não apenas o desvio da regra mas também o comportamento oportunista da esfera subnacional (NICOLINI, et al., 2002).

Outro aspecto crítico a se considerar nessa abordagem é que este recurso teórico, construído de início para empresas, no âmbito da Organização Industrial, traz dificuldades ao ser transplantado para as análises de governos subnacionais, especialmente em federações. A forma de empreender contratos das empresas e do governo seria distinta, com as primeiras contando com o sistema jurídico governamental para evitar que o contrato seja quebrado. No caso do governo federal e de esferas subnacionais a relação envolveria a questão da autonomia federativa dessas últimas, fazendo com que as regras fiscais e financeiras pré-existentes possam ser mudadas. Isso é parte da natureza intrínseca desse tipo de relação, o que torna complicada a aplicação deste instrumental construído para empresas no âmbito interno a governos federativos. O mesmo tem por suposição o fato de que regras financeiras acordadas devam sempre ser cumpridas, priorizando o aspecto financeiro e jurídico da relação.

No que tange às possíveis sanções dos Agentes em caso de quebra do contrato também existiriam grandes diferenças entre a esfera privada e a esfera pública. Na esfera privada, a firma

estaria sujeita à sanção extrema de ter que sair do mercado, o que não se aplica às esferas governamentais, nas quais a sanção mais séria é a suspensão temporária de sua soberania. Esta solução extrema tem sido raramente usada em países democráticos, por envolver constrangimentos de ordem política (BORDIGNON, 2004).

As tentativas do *mainstream* de resolver os problemas de saída em esferas subnacionais lançam mão da idéia da livre mobilidade de fatores. Os mecanismos de saída (*exit*) teriam um papel assemelhado à saída (falência) de uma empresa ineficiente de dado mercado. Eles atuariam no longo prazo, sob a suposição quase sempre irrealista de que existe plena mobilidade de algum fator. O movimento de eleitores/proprietários, ou eleitores contribuintes, ou mesmo do próprio capital, funcionariam, segundo tais abordagens, como mecanismos de restrição fiscal/financeira à atuação das esferas subnacionais, promovendo a austeridade fiscal.

Também se pode encontrar restrições diretas ao uso específico do instrumento Agente/Principal às relações federativas entre governos central e subnacionais, ressaltadas por autores do calibre de Oates (2004)[53] e Bordignon (2004). No seu uso mais disseminado, está implícito o estabelecimento de uma hierarquia entre as esferas central e subnacional, com a primeira voltada para, por meio do controle, fazer com que o agente se comporte segundo seus objetivos, honrando os contratos financeiros. Isso não se coaduna com muitas federações, pois desconsidera a autonomia fiscal e política usualmente associadas às estruturas federativas mais descentralizadas, nas quais esse tipo de hierarquia tende a não se verificar.

Em síntese, a aplicação prática da noção de SBC em esferas subnacionais passou a identificar, de forma cada vez mais detalhada, ocorrências de descontrole financeiro em realidades descentralizadas. Da sua identificação inicial com os casos recorrentes de socorro federal a essas esferas termina por se estender a todas as ocorrências nas quais a esfera subnacional recebe, direta ou indiretamente, mais fundos do que necessita, recebe transferências federais excessivas *ex ante*, empreende gastos excessivos e/ou incoerentes com suas funções, além do comportamento *rent seeking* dos políticos locais, capturando recursos públicos para um uso ineficiente (BORDIGNON, 2004). A noção SBC seria equivalente a um ambiente no qual existe um espaço potencial para o descontrole fiscal/financeiro dos entes subnacionais, resultando

[53] Segundo o autor as diferentes aplicações desse instrumento tem se dado de duas formas: focando-se nas relações intergovernamentais, com o governo central sendo o principal, considerando o eleitorado como um todo o principal e o político como o agente, no contexto do processo eleitoral.

em ocorrências diversificadas. Visto pelo avesso, e sem maiores preocupações em se buscar enquadrar em termos empíricos um caso particular ao "problema SBC", as esferas subnacionais de determinados países são enquadradas nessa caracterização, resultando na sua contra-face, que é a noção HBC, como o que previne o SBC e é utilizada como base para reformas voltadas para ampliar as restrições fiscais e financeiras subnacionais. O item seguinte trata dessa aplicação.

3.1.2 O *Hard Budget Constraint* como base para um novo modelo de restrições subnacionais

Em termos gerais, o ambiente HBC exige um processo de responsabilização das esferas subnacionais, de forma a possibilitar a vigência de meios para a *accountability*, econômica ou política. Tudo o que impede essa responsabilização é tomado como aspecto gerador de SBC, tornando-se passível de transformações por meio de instituições adequadas. Evitar os problemas de SBC passa a equivaler a instituir mecanismos de responsabilização das esferas subnacionais por suas decisões de gasto e de endividamento. A responsabilização típica do HBC assenta-se pesadamente na noção de *accountability*, nas suas diferentes variantes de defesa, pelo mercado de crédito ou pelo mercado político. A noção de coordenação aparece basicamente como um princípio complementar.

As diferentes estratégias de promoção do HBC têm implícita a construção de institucionalidades voltadas para se alcançar a disciplina fiscal subnacional e a responsabilização. A abordagem inicial, voltada para evitar o *bail out* da parte do Governo Central, no casos de endividamento subnacional prévio significativo, procurou minimizar os custos que o não socorrer desencadeava (WILDASIN, 1997). Preconizava reformas preventivas que visavam garantir a efetiva responsabilização das esferas subnacionais, mitigando os custos financeiros, reputacionais e políticos do Governo Central não socorrê-las. Os custos financeiros referiam-se a possíveis transbordamentos de efeitos sobre os investidores nacionais, tais como as crises de crédito e/ou problemas na produção. Segundo esta visão, eles poderiam ser evitados, limitando-se o peso da dívida subnacional nos portfólios de instituições correlatas.[54]

[54] Minimiza-se, assim, o argumento *too big to fail*, estabelecido por Wildasin (1997).

Os custos reputacionais para o governo central, por outro lado, seriam mitigados, extinguindo-se os mecanismos legais/constitucionais que ligassem os empréstimos subnacionais e a responsabilidade central, requerendo a remoção de qualquer garantia constitucional ou legal à dívida subnacional. Por fim, os custos políticos de não socorrer seriam reduzidos, centralizando-se os serviços essenciais. Estes, se descentralizados, tenderiam a pressionar, em determinados contextos, para que o governo federal socorresse a esfera subnacional correspondente. Além disso, a questão dos custos políticos estaria estreitamente relacionada a qual lado da questão tivesse mais peso para o governo e para os políticos: o contribuinte ou os detentores de ativos. O HBC tende a considerar que os detentores de ativos dessas esferas devem arcar com o ônus do ajuste e não o governo central.

Estudos mais avançados, voltados para aplicar a noção HBC em esferas subnacionais de diferentes países, buscaram formas de tornar as restrições a estes governos ainda mais rígidas e detalhadas. Eles identificaram quais seriam as instituições que, num contexto de descentralização fiscal, evitariam os riscos desestabilizadores do problema de SBC (RODENN, J.; ESKELAND, G. S, 2002). Essa orientação, pautada em linhas propositivas de redesenho institucional voltadas para promover restrições orçamentárias rígidas (HBC) em contextos descentralizados, engloba, no mínimo, **quatro instituições**, evidenciadas como capazes desse feito, sendo as duas primeiras as mais encontradas:

1 – Um **mercado de crédito** suficientemente desenvolvido, com um sistema bancário maduro. Esse mercado seria capaz de sinalizar o comportamento inadequado das esferas subnacionais, ao serem avaliadas segundo a sua *performance*, punindo-as com taxas de captação de recursos mais elevadas em caso de comportamento inadequado. Nesses ambientes, as esferas subnacionais estariam sujeitas a *default*, não contando com o aval do governo central, no caso de comportamentos financeiros inadequados. A configuração de uma cultura de socorro do governo federal junto às esferas subnacionais teria o efeito de distorcer esses mercados, faria com que os emprestadores continuassem a emprestar, independente da *performance* fiscal do ente, inibindo um possível papel restritivo do mercado de crédito.

Alguns pré-requisitos seriam necessários para a ocorrência dessa institucionalidade: (1) os tomadores (no caso, as esferas subnacionais) não deveriam ter acesso a qualquer mercado cativo de crédito; (2) os emprestadores deveriam ter plena informação acerca dos tomadores; (3) a regra

de *no bail out* da parte do governo central deveria ser crível; (4) os tomadores deveriam ser sensíveis aos sinais dados pelo mercado (BIRD; TASSONYI, 2002 apud McCARTEN, 1999).

2 – O **mercado político** é outra forma de disciplina das esferas subnacionais apontada pelos autores. Em situações de democracia consolidada e sob a presença de informações adequadas e de clara responsabilização de funções na esfera vertical, os eleitores teriam um incentivo para punir os representantes políticos que agissem de maneira irresponsável em termos fiscais, utilizando-se do voto (mecanismos de voz) para tanto. Nessas realidades, o voto seria um instrumento fundamental utilizado pelos eleitores para exercer o controle da esfera de governo subnacional.

3 – Os **mecanismos de saída** (*exit*) de eleitores/contribuintes/proprietários de determinada jurisdição para outra, seriam uma terceira instituição. Eles dependeriam da mobilidade desses agentes (eleitores/contribuintes), os quais exerceriam pressão sobre as esferas subnacionais não apenas diretamente via mecanismo de voz, no processo político, mas também pela ameaça de saída da jurisdição a depender dos custos e benefícios que nela aufere, influenciando a definição da base tributária (BRENNAN; BUCHANAN, 1981, apud BORDIGNON, 2004). Outra possibilidade, nesta mesma linha, são as análises do mercado de terras, nas quais os incentivos intertemporais promoveriam a mobilidade dos eleitores/proprietários. Em mercados de terras eficientes, num contexto de mobilidade de fatores, o HBC seria encorajada pelas decisões de saída dos agentes econômicos ocasionadas pela atuação fiscal do governo subnacional. Uma variante de mecanismo de saída trabalha a atração/repulsão de capitais que uma possível concorrência entre os governos subnacionais promoveria, também estimulando o HBC (RODDEN, J.; ESKELAND, G. S, 2002).

4 - Se as institucionalidades anteriores não funcionam ou demandam longo tempo para serem implantadas, a proposição para se atingir o HBC tende a basear-se em **restrições hierárquicas**. Essas situações equivalem a uma atuação firme do Governo Central através de mecanismos regulatórios que estabelecem uma hierarquia deste sobre os entes subnacionais. No mínimo estes mecanismos serviriam para constranger o endividamento subnacional em níveis considerados financeiramente sustentáveis, garantindo-se, assim, sua capacidade de pagar o serviço da dívida. No pacote de mecanismos hierárquicos propostos aparece: a imposição do estabelecimento na Constituição ou em lei da regra de orçamento equilibrado; as limitações de dívida que restringem

os empréstimos apenas a financiamento de capital (regra de ouro) e com cuidadosa definição; o estabelecimento de uma lei de bancarrota de esferas subnacionais desenhada de maneira cuidadosa, especificando como as crises fiscais serão tratadas; o estabelecimento de taxas elevadas de co-responsabilidade e penalidades, nos casos de bancarrota; a criação de cortes politicamente independentes, ou de agências de regulação para realizar o *enforcement* das regras existentes. No global, o objetivo é despolitizar a relação entre esfera subnacional e o governo central.

Deve-se ponderar que alguns dos controles hierárquicos que são propostos nos casos de países não ajustáveis às institucionalidades básicas do HBC estão longe de ser admissíveis em realidades federativas. Bordignon (2004) e mesmo Rodden et al. (2002) apontam, adicionalmente, que existem riscos nesses mecanismos, tendo por referência última a replicação das condições do mercado de crédito. Eles podem sinalizar aos credores que o governo central continua sendo o responsável em última instância pelas obrigações subnacionais, por tenderem a reduzir a sua responsabilidade sobre o nível e a composição de suas despesas, tornando mais provável a intervenção do governo central *ex post*. Na prática, os controles hierárquicos terminariam por se restringir aos países periféricos, em especial aqueles sujeitos ao monitoramento do FMI ou dependentes de créditos de bancos voltados para financiamento de países do terceiro mundo.

O resultado último dessa teorização derivada da noção de HBC é a complexificação da idéia de austeridade fiscal ou de restrição orçamentária forte aplicada à esfera subnacional. Ela acaba por avançar para diversas áreas nas quais se possam encontrar possíveis ineficiências na relação entre os diferentes níveis de governo. Seu sentido último é promover uma situação de responsabilização fiscal e financeira do governo subnacional nas suas decisões de gasto e de endividamento, sob o acicate de um mercado de crédito consolidado, e/ou de um mercado político democrático, ou mesmo, de mecanismos de saída de eleitores/agentes privados, ou quaisquer outras transformações institucionais que estejam voltadas para promover essa responsabilização. Parte do princípio de que se tal restrição não ocorre naturalmente, como fruto da história de dado país, ela deve ser construída ou mesmo imposta.

O que, em última instância, impediria a responsabilização de esferas subnacionais seria a incompatibilidade entre encargos e competências, resumida em desequilíbrios fiscais verticais.

Avaliada sob o prisma econômico, esta incompatibilidade levaria com que os aplicadores esperassem que o governo central socorresse tais esferas, independente de sua *performance*. Sob o prisma político, tenderia a promover um sistema de incentivos no qual o eleitor localizaria na esfera federal a responsabilidade sobre um déficit ocorrido na esfera subnacional.Os desequilíbrios verticais elevados impossibilitariam a *accountability* tanto no mercado de crédito quanto no mercado político, podendo ser alçados a principal obstáculo ao HBC. Eles sinalizariam de forma inevitável aos eleitores, credores e proprietários de ativos que é o nível mais alto de governo o responsável em última instância pelos resultados e obrigações fiscais subnacionais. Isso leva a um retorno ao problema fundamental posto pelo Federalismo Fiscal de Primeira Geração: a necessidade prévia de se redefinir e distribuir as funções e competências entre os diferentes níveis de governo, aspecto essencial para a responsabilização.

Os sistemas federativos nos quais os níveis descentralizados de governo se baseiam pesadamente em transferências intergovernamentais e no endividamento, ou que contam com repasse de transferências sem regras claras, seriam vistos, a partir dessa visão, como as situações com grande probabilidade de gerar SBC, apresentando os maiores perigos macrofiscais. A responsabilização fiscal e financeira necessária à promoção do HBC requereria, em termos lógicos, a potencialização da base própria de recursos das esferas subnacionais, caminho inelutável a se seguir, conforme destacam Weingast (1995) e Mckinnon (1997), citados por Courchene et al., (2003). Uma radicalização desse tipo de posição identifica a autonomia dos entes federativos com independência fiscal, ou mesmo uma quase auto-suficiência fiscal/financeira.

A depender de quão distante dada realidade está da situação considerada ideal ao funcionamento de HBC em esferas subnacionais, o processo de reconstrução institucional envolvido torna-se bem complexo. Este é o caso da América Latina e, em especial, do Brasil. Mas é exatamente nessas realidades que as noções mais estritas de HBC irão influenciar a reformulação das relações intergovernamentais. Uma reflexão a se fazer é até que ponto essas institucionalidades propostas como promotoras do HBC são compatíveis com tais realidades federativas. Antes de realizá-la, é importante explicitar os instrumentos peculiares que esse modelo de reconstrução institucional tem-se valido para os casos de países periféricos, em particular os mais endividados como o Brasil.

3.2 Particularidades dos países periféricos nos processos de restrição fiscal e financeira subnacional

A realidade instável dos países da América Latina e das economias em transição[55] e o ensejo ou ameaça de ataques especulativos à moeda que ocorreram junto aos mais endividados desde meados dos anos 90 deram a justificativa cabal para um aumento da pressão dos mercados financeiros globalizados no sentido de fazer valer, na prática, uma perspectiva de restrição fiscal e financeira governamental mais rigorosa. Numa linha intervencionista, o FMI foi chamado a socorrer esses países, e a garantir de maneira efetiva que as condições tomadas como necessárias fossem viabilizadas. Para tanto, alterou sua estratégia de não ingerência mais amiúde na política fiscal dos países, típica dos anos 80. Do foco prioritário nos desequilíbrios do balanço de pagamentos via controle da oferta monetária, efetuada em especial através da restrição de crédito dos bancos ao governo, nos anos 90 coloca-se como ponto central à ampliação crescente das condicionalidades na atuação dessa instituição (LOPREATO, 2004).

Dentre as condicionalidadades utilizadas, destacam-se aquelas voltadas para o estabelecimento de regras fiscais e a introdução de metas de geração de superávits primários, agregadas a medidas de caráter estrutural vinculadas ao aprofundamento das reformas liberalizantes: privatização, reformas associadas à política fiscal e ao setor financeiro central e subnacional. Isto resulta numa maior interferência nas definições das políticas tributárias e fiscais dos países endividados (LOPREATO, 2004). O objetivo é viabilizar um processo de ajuste fiscal estrutural nesses países.

No âmbito da atuação do FMI nos processos de ajuste fiscal estrutural nos anos 90 interessa destacar o seu papel no sentido da indução de restrições fiscais e financeiras subnacionais nos países periféricos, com ênfase à aplicação de regras e ao uso de mecanismos de controle hierárquico como foco predominante de seu enquadramento macroeconômico. A visão geral prevalecente era de que os países em desenvolvimento endividados, em especial os com

[55] Affonso (1993) destaca que a então novidade Neoinstitucionalista se apoiava do ponto de vista empírico na experiência de países latino-americanos federais e dos países do antigo bloco comunista, para os quais se voltam as proposições de mudanças institucionais. Seriam esses casos concretos as situações nas quais a descentralização apresentaria riscos maiores.

maior nível de descentralização fiscal e liberdade financeira para entes subnacionais, requeriam um redesenho institucional bastante cuidadoso.

Neste redesenho, o recurso à noção do HBC foi importante, utilizando-se de instrumentos peculiares às situações de países em desenvolvimento federativos e endividados. Assentou-se, de forma prioritária, em mecanismos hierárquicos, sob a hipótese de que não se contava nesses ambientes com uma cultura prévia de austeridade fiscal e que nenhuma das três institucionalidades promotoras do HBC estavam dadas. Envolveu o fortalecimento do governo central que implementaria a restrição fiscal e financeira subnacional por meio da estratégia de controle. Orientou-se por uma perspectiva ideal de que, a longo prazo, após um conjunto de reformas estruturais, seriam construídas as institucionalidades básicas geradoras do HBC, com ênfase para a institucionalidade do mercado de crédito, tornando-se, a partir daí, os mecanismos hierárquicos prescindíveis.

Nas mudanças institucionais propostas, o ponto de partida é o controle do endividamento subnacional, seguido pela estratégia de disseminação do uso de regras detalhadas e outras formas institucionais voltadas para introjetar no âmbito subnacional a cultura do controle de sua atuação fiscal e financeira no tempo, com destaque para a aplicação das Leis de Responsabilidade Fiscal (LRF). Seriam estabelecidas, assim, as exigências legais de que o endividamento passado fosse honrado com base em recursos fiscais e não com novo endividamento, buscando-se a interrupção de operações de socorro federal. Isso implicava colocar o pagamento de encargos financeiros como prioridade da política fiscal subnacional. Esta também sofreria normatização nos seus quesitos mais explosivos. Complementa-se com proposições diversas, de mais longo prazo, necessárias para garantir o espraiamento da cultura da restrição fiscal através de mecanismos de ação coordenada nas relações federativas e da adequação da estrutura institucional do país à mesma, que, em tese, contribuiriam para uma efetiva aplicabilidade das normatizações estabelecidas.

A referência de longo prazo estava voltada para um redesenho completo da estrutura fiscal/política subnacional, conforme sugere o Quadro 1, com ajustes na distribuição de encargos e competências. As transferências intergovernamentais são tomadas como uma ferramenta capaz de promover a ampliação da base fiscal própria das esferas subnacionais para uma melhor adequação entre receitas e despesas em todas as esferas federativas, associando-se a processos de

mudanças institucionais na esfera política. Esse conjunto de mudanças resultaria, segundo esta visão, num amplo controle da atuação fiscal e financeira das esferas subnacionais.

Simplificadamente, os aspectos peculiares do controle subnacional proposto podem ser inferidos a partir de três linhas básicas de atuação, desencadeadas tendo como cerne a estratégia de controle hierárquico: o controle do endividamento subnacional; a aplicação das Leis de Responsabilidade Fiscais no âmbito subnacional, ampliando a normatização fiscal e financeira; o uso subsidiário de mecanismos de coordenação e da articulação entre institucionalidade fiscal e política para o redesenho global das relações intergovernamentais, em conformidade com as regras estabelecidas. Explica-se a seguir cada uma delas.

3.2.1 O controle do endividamento subnacional

A restrição da atuação financeira das esferas subnacionais nos países em desenvolvimento é considerada pelo pensamento hegemônico como um aspecto fundamental e preliminar para ordená-las. Isso para países federais com peso preponderante das mesmas no âmbito fiscal e níveis de endividamento globais significativos. Adicionalmente, é considerada ainda mais premente nos casos em que se verifica forte dependência de recursos centrais no total da receita disponível dos níveis subnacionais, o que, em teoria, eleva o risco de transferência de possíveis dívidas para a esfera central (EICHENGREEN; HAGEN, 1996; PRUD´HOMME, 2002). Restringir o endividamento subnacional, de forma a enquadrar tal aspecto ao gerenciamento macroeconômico e introduzir nesse âmbito a perspectiva de sustentabilidade intertemporal, é seu objetivo primordial.

A restrição do crédito é efetuada, nesses casos, através do estrito controle do endividamento subnacional pelo Governo Central. As ações sugeridas voltam-se para a um controle financeiro com base em regras legais, criando nestas garantias estritas de comprometimento de receitas subnacionais com os serviços da dívida, transformando seus recursos próprios/transferências em colaterais de empréstimos prévios. O controle do endividamento dá-se pelo estabelecimento legal do pagamento do serviço da dívida como a prioridade financeira daquelas esferas.

Complementam as medidas legais ações administrativas voltadas para gerar e disseminar informações acerca das finanças subnacionais, mecanismos institucionais de restrição à tomada e à concessão de crédito pelos/aos governos subnacionais, além de reformas estruturais orientadas para a privatização de bancos e empresas de propriedade de esferas subnacionais. No caso dos bancos governamentais, além da privatização, a receita proposta é, no mínimo, o impedimento do acesso preferencial ao crédito pelo setor público e o enquadramento das instituições bancárias ao mesmo marco regulatório dos bancos privados em geral. Essas medidas visariam conformar o mercado de crédito nessas realidades.

A visão prevalecente é a da não assunção de dívidas governamentais subnacionais pelo Banco Central ou pelo Tesouro Federal, com o Governo Central sustentando de maneira firme e duradoura a postura de não socorrer as esferas subnacionais, especialmente em países com longa história de renegociações e assunções centrais de endividamentos dessas esferas.

O conjunto de ações está voltado para responsabilizar em termos legais cada instituição governamental subnacional por suas decisões de tomada de crédito prévias e correntes, criando o ambiente HBC, e, se possível, abrindo espaço, no futuro, para uma atuação privada nesse mercado, configurando-se um mercado de crédito.

A visão de controle do endividamento subnacional mais divulgada é a de Ter-minassian (1996, 1997), associada ao FMI, a qual preconiza que o déficit e o endividamento público nessas esferas devem ser controlados de maneira estrita pela esfera central visando evitar problemas no âmbito macroeconômico, e também visando o estabelecimento de um ajuste fiscal estrutural das próprias esferas subnacionais.

Nessa visão, a referência para se estabelecer o controle central seria dada pela utilização de critérios artificiais que buscam replicar a disciplina do mercado, além de promover a separação entre o sistema fiscal e o sistema financeiro subnacional. Considera que as condições para um efetivo funcionamento da disciplina de mercado não estariam presentes nestes países, daí ser necessário criar de forma artificial os seus balizamentos. As regras formais teriam um papel de conferir maior transparência e previsibilidade à atuação do governo subnacional, na forma de limites globais ao endividamento individual. O objetivo seria definir um nível de endividamento compatível com a capacidade para honrar o serviço da dívida, considerando-se projeções realistas e conservadoras do serviço da dívida e receitas.

A autora reconhece que existem dificuldades na implementação da perspectiva de regras nos países periféricos em função da falta de flexibilidade e do efeito que a ausência de uma cultura prévia de conservadorismo e disciplina fiscal típica costuma ter, levando a comportamentos que contornam a regra.[56] Sugere medidas de longo prazo voltadas para se obter o cumprimento das mesmas a partir de iniciativas promotoras de coordenação assentadas na transparência à atuação do governo e no redesenho mais amplo das relações intergovernamentais. Essa atuação, complementar em termos de mecanismos de coordenação, seria ainda mais necessária quanto maior o nível de descentralização de despesas e receitas e maior o descasamento entre ambas. Seriam mecanismos de facilitação do controle, efetuado pelo Governo Central, buscando a adesão dos níveis médios de governo nos programas de ajuste fiscal.

No caso de empréstimos externos subnacionais, a autora defende um controle administrativo direto do governo central justificado em função de seus maiores impactos sobre a esfera macroeconômica[57] Não o considera recomendável para o endividamento doméstico, por levar ao envolvimento do Governo Central em operações individuais.

Uma visão também difundida, mas com algumas diferenças frente à anterior, é a de Dillinger (2001, 2002), que apresenta uma perspectiva de controle de endividamento subnacional pautada na exposição direta dessas esferas às restrições do mercado. Sinaliza ser possível constituir mercados de crédito privados nesses países, que financiariam e disciplinariam os governos subnacionais. A atuação do Governo Central se daria apenas removendo os obstáculos que tornam os empréstimos privados aos governos subnacionais arriscados, desenvolvendo mecanismos de classificação de riscos para reduzir os custos e mantendo firme a postura de não socorrer as esferas subnacionais em caso de *default*.

Frente aos efeitos negativos, essa posição é explícita em defender que as esferas subnacionais e seus emprestadores possam falir, sugere a regulação prudencial de bancos, proibindo a superexposição junto a tomadores subnacionais, para evitar ameaças de colapso do

[56] Tais como reclassificação de despesas correntes para despesas de capital, criação de entidades extra-orçamentárias, cujos débitos não são contados no teto, uso de empresas estatais para endividamentos, uso de mecanismos de endividamento, tais como bônus de receitas privado, que não são computados no limite de endividamento, recurso ao atraso a fornecedores, dentre outros.

[57] Considera também que um enfoque coordenado seria melhor do que um fragmentado no trato com o mercado internacional, dando mais soberania ao empréstimo e que uma deterioração da classificação de risco da unidade poderia ter efeito contágio sobre os outros e sobre setor privado. Além disso, os financiadores externos geralmente demandariam garantias do Governo Central para esse tipo de empréstimos.

sistema financeiro como um todo, bem como a proibição de tomada de empréstimos externos. Mesmo nos casos extremos, de crises de pagamento subnacionais por conta de endividamento excessivo e que resultem em colapso dos serviços públicos-chave, considera ser o ideal pressionar para que haja renegociação naquele nível e não ajuda federal. A ajuda federal seria uma situação extrema, considerada apenas no caso em que haja efeito macroeconômico relevante.[58]

O controle do endividamento segundo mecanismos hierárquicos, nos moldes de Terminassiam, é o que tende a prevalecer por reputar ao governo central o papel de disciplinar as esferas subnacionais, sendo voltado para extinguir as relações financeiras intergovernamentais entre as diferentes esferas de governo. Mas a segunda visão a complementa, ao sugerir meios para se evitar o socorro federal, ao definir as circunstâncias limite nas quais esse socorro possa ocorrer e ao apoiar a exposição adicional das esferas subnacionais às restrições do mercado de crédito.

3.2.2 Aplicação das Leis de Responsabilidade Fiscal à esfera subnacional

As Leis de Responsabilidade Fiscal se mostraram um mecanismo extremamente funcional para aplicar controles fiscais e financeiros às esferas subnacionais, apesar de se tratar de um instrumento mais geral, do campo da política fiscal. Sua utilização prática bem sucedida, a partir de 1994, num país unitário como a Nova Zelândia[59], sinalizou que regras detalhadas poderiam ser um bom instrumento de controle de esferas subnacionais em países com ampla descentralização e elevados graus de endividamento prévio.

Já em fins dos anos 90, as LRFs tenderam a vir embutidas nos acordos de países com o FMI e nas concessões de empréstimos de organismos multilaterais[60], com destaque para o caso

[58] Na linha de Wildasin (1997) do *too big to fail*.

[59] A Nova Zelândia é a pioneira e mais importante experiência de aplicação de Leis de Responsabilidade Fiscal, destacando-se em termos de transparência e *accountability* obtida a partir de regras fiscais detalhadas. Sua fundamentação teórica tem estrita conexão com a defesa da aplicação de regras na política fiscal pela Macroeconomia *mainstream*.

[60] Oliva (2001) destaca as várias experiências de Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo as que englobam as esferas subnacionais a da Nova Zelândia (1994), Colômbia (2000), Equador (2001) destacando-se a do Brasil como umas das mais completas do gênero. Essas três últimas ocorreram no bojo de acordos com o FMI. Outros países latino-americanos com acordos junto ao FMI não foram tão longe, só aprovando uma LRF para a esfera central, como fez a Argentina em 1999. O Peru, país unitário, adotou uma LRF em 1999, no contexto de um empréstimo com o *Interamerican Development Bank*.

dos países mais endividados da América Latina. Aplicadas a países federativos, elas ensejariam a introdução legal de fortes restrições à atuação subnacional, deslocando as decisões correlatas da esfera política e de âmbito subnacional para a burocracia e o âmbito jurídico centrais, possibilitando o estrito controle fiscal e financeiro daquelas esferas por meio de regras. Sua introdução buscaria realizar o feito prometido pelas regras[61], as quais, segundo Kopits (2004), atuariam nos chamados "países emergentes", despolitizando a estrutura da política macroeconômica no que tange à atuação de esferas subnacionais.

Em termos gerais, as LRFs talvez possam ser consideradas como uma saída síntese na forma de regras formais detalhadas, voltadas para promover restrições fiscais e financeiras, incorporando as noções características da chamada boa prática fiscal. Seu conteúdo habitual traduz o certo consenso teórico que se formou em termos de práticas e institucionalidades consideradas adequadas à atuação governamental na nova realidade global.

As regras detalhadas das LRFs, quando aplicadas para enquadrar esferas subnacionais, em geral localizam nos governos centrais o controle último dessas esferas. Ao mesmo tempo, promovem a responsabilização das esferas subnacionais através da incorporação da proibição do socorro financeiro da parte do Tesouro Nacional e do Banco Central, visando evitar os *bail outs*. Definem um ambiente em que as instituições governamentais subnacionais são legalmente forçadas a assumir os riscos financeiros de suas ações prévias e correntes e a atuar em conformidade com regras pré-estabelecidas, incorporando, de maneira o mais formalizada possível, a perspectiva intertemporal das finanças públicas e, em certos casos, de equilíbrio fiscal de curto prazo.

Na lógica desse tipo de institucionalidade, o ideal é uma abrangência o maior possível, no sentido de englobar o Governo Central, os governos subnacionais, os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, as entidades públicas e mistas em todos os âmbitos governamentais. A decisão de sua adoção bem como a sua abrangência tem forte relação com a estrutura política do país, com o grau de descentralização característico e com a decisão do Governo Central em caminhar nessa direção, à luz das indicações internacionais para fazê-lo.

---

[61] Kopits; Symansky (1998), num documento do FMI, definem regra como sendo uma restrição permanente na política fiscal, excluindo dessa categoria metas estabelecidas num contexto de ajuste fiscal ou de programas com o FMI.

Estas leis estabelecem como gestão fiscal responsável a redução da dívida a níveis considerados prudentes, a exigência de manter um saldo operacional médio por um período razoável, a manutenção de uma margem de segurança no nível do patrimônio líquido do governo, a gestão dos riscos fiscais e a manutenção de alíquotas de impostos previsíveis e estáveis (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2001, p. 50). Algumas experiências incorporam a concepção do ciclo político, englobando regras de gastos mais restritivas no último ano e mais flexíveis em presença de choques exógenos e inesperados. Trabalham com a idéia do orçamento equilibrado no mesmo período fiscal, permitindo desvios apenas temporários desses princípios, os quais devem ser plenamente justificados e fornecido um plano e prazos específicos para se voltar a observar os mesmos (OLIVA, 2001).

As formas habituais de restrição adotadas envolvem limites ou tetos para indicadores específicos[62] que visam restringir no nível central ou em todos níveis de governo, gastos públicos e o endividamento, além do controle do processo orçamentário, desde a sua formulação, apresentação e aprovação. Visa normatizar o processo orçamentário, padronizar as informações e unificar os diferentes orçamentos, evidenciando as prioridades estabelecidas.

As LRFs podem embutir metas específicas relativas a gastos correntes, em geral atinentes a controle do gasto com pessoal, gastos com os diferentes poderes, gastos continuados e seu financiamento de forma a não implicar aumento de gastos líquidos e controle de restos a pagar. Também podem estabelecer sanções individuais e institucionais para o caso de não cumprimento de metas fiscais e financeiras, além de exigência de ações de curto prazo para retorno à meta não cumprida (Quadro 2).

Tais leis embutem um caráter impositivo quando aplicadas em federações, em especial caso não sejam pactuadas a contento com as esferas subnacionais. Uma distribuição de poder mais favorável ao governo central, em especial quando este se torna a autoridade encarregada por zelar pelo seu cumprimento e autorizada a estabelecer as sanções, pode trazer problemas para sua efetividade e questionamentos acerca de sua compatibilidade com o exercício da autonomia federativa subnacional.

[62] Geralmente incluindo a regra de ouro, níveis de déficit e dívida, podendo incluir a composição do orçamento e restrições de crédito para diferentes níveis de governo.

Em síntese, a implementação de LRFs dá uma maior abrangência e efetividade ao controle do endividamento subnacional pelo Governo Central, orientando o controle fiscal pelo prisma da garantia do cumprimento das obrigações financeiras prévias. Estabelece as condições para que o compromisso com o pagamento dos encargos financeiros se prolongue no tempo e tenha um mínimo de base fiscal para sua cobertura. Pode definir controles estritos para os gastos e receitas no mesmo período fiscal, de forma a possibilitar a geração de superávits primários ao longo do tempo.

Deve-se destacar que o maior poder do Executivo no âmbito dos modelos aplicados às esferas subnacionais de países subdesenvolvidos não significa plena liberdade de ação e não pode ser compreendido apenas pela lógica simplista da questão de maior ou menor centralização fiscal e política. Isso porque, uma vez implantadas tais institucionalidades baseadas na visão do controle intertemporal das contas públicas, a liberdade do Executivo Federal também é extremamente baixa. As decisões de implantação, por outro lado, em muitos casos vêm embutidas nos acordos com o FMI ou em concessões de empréstimos por organismos multilaterais, sob a pressão dos mercados de crédito. O arbítrio dos governos centrais parece estar na decisão de empreender ou não tais reformas, na escolha do leque de mecanismos sugeridos pelo modelo e na abrangência com que o faz, ou seja, na aplicação do modelo, que pode ser adotado em graus variados, permitindo dada flexibilidade na sua implementação.

3.2.3 Mecanismos de coordenação, institucionalidade política e o redesenho global das relações intergovernamentais

O objetivo último das restrições fiscais e financeiras subnacionais, sob o prisma do credor, é garantir que quem tenha tomado ou tome crédito honre seus compromissos. Nas visões em análise, isso também corresponderia a finanças sadias nestas esferas. O estabelecimento do controle por meio de regras restritivas daria as condições legais para que isso se verificasse, conferindo garantias jurídicas ao credor.

Para além das garantias jurídicas, as garantias reais de recebimento no longo prazo do que foi emprestado dependem, no caso de governos subnacionais com endividamento prévio, da capacidade de geração recorrente de superávits fiscais. Para que isso se efetive, o pensamento

hegemônico considera necessário um redesenho estrito das relações fiscais intergovernamentais e da estrutura fiscal e política globais das esferas subnacionais.

Os especialistas internacionais são unânimes em sugerir o redesenho da divisão de encargos, das competências tributárias e do papel das transferências federais, visando ajustar receitas e despesas não financeiras. A indefinição constitucional acerca das funções de cada ente é tratada como uma dificuldade a ser superada e trabalhada inclusive nos casos de elevada heterogeneidade horizontal. Considera-se como o ideal uma clara definição de encargos entre os entes federativos, de forma compatível com a atribuição de receitas e o volume de transferências recebido.

É sugerida a utilização de arranjos institucionais intergovernamentais para promover o ajuste entre competências e encargos, inclusive aceitando a possibilidade de critérios múltiplos para a divisão de competências no caso de autores mais simpáticos à descentralização (AFFONSO, 2003). O objetivo é estabelecer um marco regulatório para definir a divisão vertical de responsabilidades de maneira clara, viabilizando uma institucionalidade que possibilite uma ação coordenada que minimize os impactos negativos sobre a esfera macroeconômica. A novidade é a promoção de ações por meio de articulações de instituições existentes e da criação de novas, lançando mão de mecanismos de coordenação basicamente para garantir uma adoção relativamente consensual das regras restritivas estabelecidas de forma prévia. A coordenação aparece como um instrumento para viabilizar as reformas de fundo que se tornam necessárias, para que se garanta a legitimação e o aprofundamento do controle previamente instaurado.

A base inicial da coordenação seria a geração e a troca de informações, a criação de sistemas de informações voltados para imprimir uma perspectiva de ação integrada, em alguns casos embutida nas exigências efetuadas por regulamentações do tipo das Leis de Responsabilidade Fiscal. As diversas frentes de reforma institucionais sugeridas podem ser adotadas de maneira parcializada e no longo prazo. Todas embutem em si uma forte perspectiva de restrição fiscal/financeira das esferas subnacionais, promovidas a partir do governo central.

Nessas proposições de mecanismos de coordenação, a liderança intelectual e política geralmente é pensada nas mãos do Governo Central. Considera-se que o ideal é alcançar um consenso no âmbito dos fóruns intergovernamentais, para que se viabilizem as mudanças nas relações federativas. No sentido de cumprimento das regras restritivas, os diversos canais

existentes e novos têm o papel fundamental de corroborar decisões de restrições no campo fiscal e financeiro já definidas, orientadas para o enquadramento às restrições macroeconômicas.

As frentes de trabalho para as quais a coordenação é pensada envolvem em especial a reformulação da fiscalidade e da institucionalidade política federativas. Na primeira surgem propostas de reforma tributária que visam ajustar o quadro tributário às novas necessidades colocadas a partir das esferas subnacionais. Os centralistas tendem a defender uma reforma tributária que concentre tributos na esfera central, a quem seria atribuído um maior poder fiscal. A descentralização se daria num escopo menor, no âmbito das despesas e com ampliação no uso de transferências condicionadas (PRUD´HOMME, 2002). O maior controle direto federal do âmbito das receitas garantiria a coerência entre receitas disponíveis e despesas, tornando-se a restrição fiscal subnacional sustentável no longo prazo.

Os descentralistas propõem uma maior atribuição de impostos às esferas subnacionais, com a receita o mais descentralizada possível, levando-se em conta o princípio do benefício. Uma maior probabilidade de desequilíbrio fiscal vertical deveria ser corrigida pela adoção do princípio da subsidiaridade, ampliando, desta forma, as condições de autonomia fiscal dessas esferas.

Definidos os encargos e as competências por meio de arranjos institucionais, em quaisquer das visões, as transferências federais seriam o instrumento por excelência das relações fiscais intergovernamentais para uma atuação direta do governo central. Importantes em praticamente todas as federações, são mais cruciais quanto maiores as diferenças regionais na renda per capita e mais uniformes os padrões de serviço público que o Governo Federal deseja prover como destaca Tanzi (2000). Tem importância especial nos países em desenvolvimento, nos quais tendem a ser predominantes na composição das receitas subnacionais.

As propostas de redesenho das transferências tendem a estar voltadas para evitar um desestímulo à ampliação das receitas próprias da esfera subnacional[63] e a possíveis distorções no sistema tributário como um todo, ocasionadas por desbalanceamentos na distribuição vertical de receita no âmbito federativo. As transferências efetuadas deveriam servir para promover a

[63] Apesar de alguns autores destacarem que podem existir desestímulos de ordem política ao aumento da receita própria, típicos de situações em que há grande dependência por transferências. Prud´homme (2002) mostra uma evidência empírica da relação inversa entre níveis de transferência per capita e impostos locais. Em situações com baixo peso das receitas próprias no total de receitas subnacionais eleva-las em níveis relevantes pode ser inviável politicamente. Isso se dá em função do elevado esforço que deveria ser efetuado para se gerar receitas relevantes por essa via.

autonomia fiscal e política das esferas subnacionais, sendo alçadas a instrumento fundamental para consolidar o redesenho institucional das relações intergovernamentais. A tendência global é dar preferência a transferências definidas por critérios objetivos e transparentes, estabelecidos na Constituição ou em legislação permanente, conferindo-lhes estabilidade e previsibilidade (WORLD BANK, 2000, apud AFFONSO, 2003).

Um modelo específico para mudança nas transferências, considerando-as diretamente como um mecanismo de estímulo à geração de receitas próprias e de obtenção de condições políticas locais 'apropriadas', é sugerido por Wiesner (1996, 2000). O modelo advoga a necessidade de intervenção do Governo Central através do uso ativo das transferências como mecanismo de construção de uma institucionalidade voltada para a promoção da concorrência e da restrição fiscal em nível subnacional, bem como para mitigar o poder dos agentes políticos e dos *rent seekers* locais.

Ele conjuga, por conseguinte, aspectos fiscais e políticos, capazes de gerar ordem, governabilidade endógena e sustentável no âmbito local. Sua base seria a participação do cidadão através do pagamento livre e voluntário de um mínimo de impostos e contribuições municipais ou regionais, respondendo por uma proporção importante do gasto público (WIESNER, 1996, 2000). Segundo o autor, isso criaria uma demanda real, em nível local, por fatores institucionais, demanda real por informação, por direitos de propriedade bem definidos, por transparência e responsabilidade financeira, política e fiscal.[64]

Este modelo focaliza, numa questão cara aos descentralistas, a promoção da autonomia fiscal das esferas subnacionais. Mas sendo a dependência fiscal conseqüência de uma dada estrutura econômico/social regional heterogênea e não apenas da "preguiça fiscal" subnacional, cortar os laços de dependência ou mesmo centrar-se em fazer a base tributária própria crescer pode não resultar em aumento de eficiência.

As ações tomadas como necessárias para estabelecer as restrições em esfera subnacional abrangem também reformas na esfera política, buscando redesenhar o ambiente cultural que seria responsável pela flexibilização das restrições fiscais. Certo perfil de institucionalidade política passa a ser considerado mais adequado à promoção dessa nova lógica, que parte do suposto de

[64] Affonso (2003) destaca o estabelecimento do mercado público local que esta proposição visa atingir, numa linha teórica do Neoinstitucionalismo.

que não estão dadas as condições suficientes para um funcionamento democrático das esferas subnacionais nestes países (DILLINGER; WEBB, 1998). Predominam visões de institucionalidade que visam alterar o processo político decisório na esfera central. Em geral, envolvem a relação entre o Executivo e Legislativo de forma a fortalecer o Executivo Federal, ampliando o seu peso constitucional frente ao Legislativo, numa relação que facilite as decisões de âmbito federal voltadas para a disciplina fiscal. Tende a ver, de forma negativa, um maior poder constitucional dos executivos subnacionais.

No que tange às regras eleitorais, são consideradas mais positivas aquelas que orientem o Congresso para questões nacionais e não locais, bem como a disciplina partidária, aspectos capazes de favorecer uma tomada de decisões orientadas para questões globais, no caso específico, para decisões atinentes ao gerenciamento macroeconômico e a adoção do controle fiscal/financeiro em esferas subnacionais.

Todas essas linhas de ação, voltadas para a aplicação em países federativos subdesenvolvidos do novo modelo de restrições subnacionais pautado na noção do HBC, têm resultado em uma frente cada vez mais abrangente de aspectos a serem redesenhados para que se atinja a situação considerada ideal. Torna-se mais intrincada a noção de disciplina fiscal subnacional, agregando institucionalidades diversas a serem substituídas por novas para que se alcance uma cultura de austeridade fiscal. Neste caminho tortuoso, em busca de uma adaptação às institucionalidades típicas do HBC, o modelo de restrições subnacionais vai se configurando, com peculiaridades para o caso de países periféricos. Considerando-se, por outro lado, o fato de tais restrições serem aplicadas a contextos federativos, dentre os quais o brasileiro, pergunta-se como esse tipo de promoção da austeridade fiscal e das proposições de reforma envolvidas no modelo podem ser compatibilizados com tais realidades particulares. O item seguinte busca evidenciar tais dificuldades de compatibilização com as institucionalidades básicas promotoras do HBC em quatro federações distintas. Esta será a próxima frente de consideração dessa questão.

3.3 Aspectos críticos quanto ao novo modelo de restrições subnacionais a partir de algumas experiências de restrição em federações[65]

No processo de edificação de institucionalidades promotoras do novo modelo, certas saídas propostas podem se confrontar com aspectos típicos de determinadas experiências federativas ou, mesmo, suas "motivações" históricas.[66] Este item visa considerar a congruência dessas institucionalidades com quatro federações escolhidas. Evidencia nestas o seu nível de ajuste ao novo modelo de restrições subnacionais proposto bem como o papel desempenhado em sua configuração do princípio da *accountability* e da coordenação.

O panorama a ser empreendido visa indicar que o caminho proposto pelo modelo HBC não é necessariamente compatível com a herança federativa de uma federação, requerendo em certos casos, como na Alemanha e na Índia, alterações profundas para que isso se dê. Será possível destacar que as institucionalidades propostas pelo HBC têm ampla colagem com o padrão norte-americano de federação e sua noção de autonomia federativa. Por outro lado, o contexto o qual este modelo visa promover não depende, necessariamente, da existência de todas as institucionalidades propostas, conforme se pode inferir a partir do Canadá. Essa compatibilização parece estar muito mais associada a uma cultura socialmente disseminada de austeridade fiscal e não da ocorrência das institucionalidades propostas. Vejam-se, a seguir, essas experiências.

- **EUA**[67]

A federação norte-americana conta com meios endógenos de restrição à atuação subnacional, compatibilizando-se as decisões públicas por meio de mecanismos formais, funcionando as institucionalidades do mercado de crédito, do sistema político bem como a competição entre governos, num federalismo de cunho competitivo. O ambiente HBC tem plena correspondência com essa federação, a qual embute na sua lógica de funcionamento os seus elementos básicos. Nele se coadunam, de maneira natural, a restrição fiscal e financeira subnacional e a autonomia federativa, com um papel central do princípio de *accountability*. Face a disseminada cultura de austeridade fiscal historicamente consolidada nas esferas subnacionais

[65] A base geral para este subitem é dada por Watts (1999).
[66] Conforme considera Souza (1998), que destaca a importância das motivações que embasam a existência de cada federação.
[67] Utilizou como referência adicional Inman (2005) e Spanh (1998).

não existem nestas problemas de descontrole fiscal/financeiro dignos de nota, capazes de gerar distúrbios relevantes, no que tange aos impactos da sua atuação na esfera macroeconômica (WILDASIN, 1997).

Em termos formais, há grande correspondência entre as competências legislativas e administrativas, sendo que cada ente federativo, dentro de certas limitações, estabelece suas próprias leis, administrando segundo as mesmas, o que resulta em maior autonomia. A separação vertical dos poderes proporciona uma divisão independente e clara de funções definindo a distribuição de competências segundo campos políticos, facilitando a *accountability* dos executivos subnacionais. A divisão de poderes não se dá apenas no âmbito territorial mas também entre Legislativo e Executivo. A Constituição lista as matérias sob autoridade federal, a maioria delas concorrentes, lista limitados poderes exclusivamente federais, proibindo os estados de legislar sobre estes últimos e delega a competência residual aos estados. Esta experiência enfatiza a autonomia regional e a diversidade, dominada pelo funcionamento desses mecanismos de "pesos e contrapesos" em relação ao exercício do poder central e estadual (SOUZA, 1998).

O amplo leque de competências concorrentes, todavia, tende a gerar conflitos, os quais encontram uma instância formal de resolução, a Suprema Corte. Nestas há prevalência do âmbito federal nas decisões, ocorrendo, ao longo do tempo, a expansão das funções dessa esfera e uma contínua redefinição da Constituição. Esse fenômeno introduz tendências centralizantes na federação norte-americana, numa experiência federativa que não prevê de forma intrínseca mecanismos formais específicos de coordenação e de cooperação, voltados para empreender restrições aos entes subnacionais.

A compatibilização das ações intergovernamentais é garantida por dois mecanismos mais importantes: a clara definição da distribuição vertical de encargos dos governos no âmbito constitucional e a competências do governo central implícitamente sendo restrita pelo princípio da subsidiaridade. A *accountability* no campo do uso dos recursos fiscais, é sustentada pela forte base fiscal própria dos entes subnacionais que dá o sustentáculo para a autonomia federativa e a responsabilização. A taxação dos próprios cidadãos dá-se de forma predominante segundo o princípio do benefício, havendo flexibilidade no manejo da política tributária em geral. Não deixa de prescindir de transferências e subvenções federais, de natureza condicionada, cujo uso é controlado pelo governo federal. Por meio delas, o governo federal delega consideráveis

responsabilidades sobre seus programas aos governos subnacionais. Tais mecanismos facilitam a *accountability* e a responsabilidade de cada ente frente aos eleitores sob sua jurisdição, além de permitir a autonomia sobre seus orçamentos. O governo federal pode usar seu poder de gasto e de taxar, em situações de exceção, para além de sua responsabilidade legal, sem que isso esteja previsto na Constituição e apenas sob o amparo da Corte Suprema.

O mercado de crédito interno desenvolvido restringe a ampliação de operações de endividamento das esferas subnacionais. No que tange às relações exteriores, os estados norte-americanos não têm autonomia para empreender empréstimos externos, tendo capacidades internacionais quase nulas. Complementam esta institucionalidade auto-limitações orçamentárias de endividamento em lei ou na constituição estadual em praticamente todos os estados.

O mercado político estadual conta com mecanismos de *accountability* que permitem a responsabilização dos executivos estaduais, posto que existe um claro delineamento de encargos e competências, com a eleição de governadores funcionando como um mecanismo de voz. Toda a institucionalidade política das relações intergovernamentais passa pelo Congresso[68] e suas comissões, reduzindo-se a esta e a Suprema Corte as arenas de solução dos conflitos federativos. A tendência é a prevalência do poder político do Congresso e da Presidência da República, sendo a influência dos governadores baixa e submetida à lógica usual de *lobbies,* segundo interesses sociais e econômicos, públicos ou privados, típicos da democracia norte-americana (SOUZA, 2002).

- **CANADÁ**[69]

O Canadá se notabiliza enquanto uma experiência federativa que conjuga, a seu modo, os princípios de *accountability* e cooperação, promovendo o ambiente HBC por meio de uma forte cultura de austeridade fiscal que as províncias apresentam, compatibilizando ampla autonomia provincial e restrições orçamentárias fortes. As províncias têm como mecanismo essencial de restrição fiscal e financeira essa cultura de austeridade fiscal disseminada socialmente, complementada pelo funcionamento da institucionalidade mercado de crédito. Não são submetidas a quaisquer mecanismos hierárquicos de restrições orçamentárias a partir do governo

[68] O Congresso Federal norte-americano estabeleceu, em 1959, uma Comissão Assessora sobre Relações Intergovernamentais que tem por função monitorar a operação do sistema federal e fazer recomendações para seu aperfeiçoamento, conforme Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas (1996).

[69] Utilizou como referencial adicional Bird; Tassonyi (2002).

central, muito menos ao mercado político, ao mesmo tempo que apresentam amplos mecanismos de coordenação intergovernamental que compatibilizam as ações das esferas subnacionais e do governo central.

Esta experiência explicita que um contexto de restrição orçamentária forte não depende, necessariamente, de todos os instrumentos e institucionalidades propostos no novo modelo. Sugere que a disciplina fiscal depende, em especial, de uma cultura socialmente disseminada de uso de recursos públicos segundo padrões de austeridade. Esta cultura é, em essencial, fruto de normas sociais e convenções acerca de comportamento dos cidadãos e dos governos, aspectos largamente moldados pela experiência histórica deste país, com ampla cultura de disciplina fiscal.

A clara definição de funções entre os entes federativos, com correspondência entre competências legislativas e administrativas facilita a *accountability*. Predominam os poderes exclusivamente federais e exclusivamente provinciais, listados exaustivamente, sendo os poderes concorrentes e residuais de menor importância. As matérias residuais são de responsabilidade federal. Cada ente federativo, dentro de certas limitações, estabelece suas próprias leis, administrando segundo as mesmas, com ampla autonomia legislativa e administrativa. O poder local, ao contrário, está submetido a explícito controle hierárquico, sendo essencialmente agentes dos governos provinciais.

O equilíbrio político é fundamental nessa federação, dadas as tendências separatistas provenientes da província de Quebec. Isso exige a consideração da diversidade, em especial lingüística, étnica e religiosa, a preservação de minorias, a atuação por meio de uma ampla institucionalidade de relações intergovernamentais. Não conta, por outro lado, com qualquer representação política formal dos interesses das províncias em âmbito federal. O seu Senado se constitui de representantes regionais sem poder legislativo efetivo, sendo indicados pelo governo federal. O sistema parlamentarista que lá vigora faz com que o governo federal seja formado pelo partido majoritário, havendo forte disciplina partidária no parlamento, e também partidos regionais com força política, mas cujo poder é muito mais de vetar e modificar do que propor medidas. Questões de maiores impactos são negociadas não no parlamento mas diretamente pelos executivos federal e provinciais, num formato de federalismo chamado de “Federalismo Executivo”.

O processo decisório intergovernamental no Canadá pauta-se por aspectos distributivos, que prevalecem sobre os aspectos de eficiência, sendo controlado pelos executivos federal e provinciais. Tais relações não contam com canais institucionalizados de manifestação, o que tende a se dar por meio de conferências intergovernamentais (SOUZA, 2002). Essa forma de estruturação política faz com que a institucionalidade do mercado político provincial não seja um espaço suficiente para atuar de forma a restringir a atuação subnacional, dadas as interligações estabelecidas entre o executivo federal e provinciais nos processos de decisão intergovernamentais.

No campo fiscal e financeiro, adicionalmente, esta experiência denota que não é a dependência em si de transferências, ou o fato de serem condicionadas, ou a correspondência entre encargos e competências, nem mesmo a liberdade de se tomar empréstimos, o que garante um ambiente HBC na esfera intermediária de governo. As transferências incondicionais do governo central são significativas,[70] sendo em certas províncias a fonte mais importante dos recursos. O governo federal faz transferências às províncias mais pobres, bem como uma separada e significativa transferência incondicional a todas as províncias. Configura um sistema de equalização de receitas com fórmula controlada pelo governo federal, objeto de discussão em inúmeros comitês.

As províncias têm ampla autonomia orçamentária, sendo a receita e a despesa tributária bastante descentralizadas. São responsáveis pela maior parte dos gastos sociais, e tem liberdade de estabelecer tributos. Apesar de terem quase completa liberdade para escolher sua base tributária e alíquotas, na prática um importante imposto, o imposto de renda é coletado pelo governo federal através de acordos de coleta sob a condição de que a mesma base seja taxada como o imposto de renda federal. Governo federal e provincial tributam a mesma base, com o primeiro coletando mais do que o necessário às suas despesas.

As províncias têm autonomia sobre o endividamento, podendo tomar emprestado para qualquer propósito, internamente e externamente. Muitas adotam regras de balanço equilibrado em suas constituições. Historicamente, tendeu a existir uma correspondência entre empréstimos e

[70] Ao invés de receber transferências federais, as províncias podem escolher receber mais espaço para tributar na forma de uma alíquota federal sobre a renda menor. Desde 1966, Quebec escolheu esse caminho, definindo o caráter assimétrico desse federalismo. Desde 1977, face déficits do governo federal, tenta-se reverter esse quadro. Mudou a forma das maiores transferências para incondicionais, com corte posterior do seu montante.

gastos de capital (regra de ouro). Nos anos 90 muitas províncias maiores quebraram essa ligação, havendo crescimento da dívida provincial. Todavia, não existe nenhuma garantia federal desta dívida expressa ou implícita, estando monitorada pelo mercado de crédito. Verifica-se uma continua melhoria do gerenciamento financeiro subnacional, fornecendo ao mercado de bônus externo um nível relevante de informações para que atue como fator de restrição desses níveis. É considerável o papel do capital externo para as províncias, sendo sua dívida sensível não apenas às taxas de juros mas também à de câmbio. O mercado de crédito é um fator fundamental de restrição à tomada de recursos provinciais. E, a despeito dos níveis de endividamento crescentes das províncias nos tempos atuais, a história canadense não corrobora receios de situações de socorro provincial da parte do governo federal.[71]

Em síntese, a lógica do HBC não se confronta com o funcionamento interno dessa federação e com a autonomia que confere aos governos provinciais. É uma experiência que questiona a imposição de fortes restrições federais legais ou administrativas aos governos subnacionais em termos de gastos, de pressão para ampliar o esforço fiscal, de restrição central do acesso ao mercado de capitais conforme normalmente sugerido pelo FMI. Denota, também, que é insuficiente para evidenciar o comportamento dos governos de nível intermediário tratar as experiências apenas pelo prisma do mercado político ou do mercado de crédito. A questão da cultura de austeridade fiscal construída a partir de sua experiência histórica é um aspecto chave.

- **ALEMANHA**[72]

A Alemanha e seu federalismo não se ajustam ao perfil institucional proposto pelo referencial HBC e esta adequação depende de mudanças profundas em sua ordem federativa. Esta tem sido historicamente sustentada por forte tradição política cooperativa, apesar de, em parte, fragilizada pelo acirramento de conflitos fiscais e financeiros horizontais entre os *Landers* (nível intermediário de governo), além das pressões da União Européia e do mercado de crédito internacional para que efetue mudanças na esfera fiscal e financeira subnacional. Ela não conta

[71] Opinião baseada em Bird; Tassonyi (2002), com quem visões mais extremas como a de Ter-minassian (1996) não concordam, a qual considera que o Canadá não exibe uma situação de HBC.
[72] Incorpora também Moraes (2001), Spanh (1998, 2001, 2004), Rodden (2000, 2002).

com as institucionalidades básicas daquela teorização, nem com o mercado de crédito nos moldes propostos pelo modelo e muito menos com o "mercado político", e julgado a partir desse referencial, é considerada uma situação de flexibilidade orçamentária. Sua tradição e institucionalidades cooperativas são vistas, sob este ponto de vista, como um elemento de entrave à implantação de determinada concepção de disciplina fiscal. Por outro lado, a cultura de uso dos recursos públicos no âmbito dos *Landers* na Alemanha está longe de poder ser considerada como um quadro de descontrole fiscal/financeiro, contando com mecanismos específicos de restrição subnacional.

A restrição fiscal/financeira subnacional desta federação está vinculada ao processo orçamentário, o qual é voltado para garantir a uniformização dos objetivos nacionais sob a liderança do governo central. Tanto este quanto o funcionamento do Estado como um todo está normatizado de maneira ampla por leis federais. A normatização federal do orçamento, a qual orienta todas as esferas de governo, conta com classificações padronizadas, com a transparência no processo e princípios comuns para estabelecê-lo, executá-lo e controlá-lo. Até a formação do funcionalismo público é definida em lei federal, estabelecendo qualificações comuns, treinamento homogêneo e alguma homogeneidade na escala de pagamentos dos funcionários. A partir dessas referências gerais, o processo orçamentário de cada ente federativo é autônomo e independente, existindo um elevado grau de espraiamento da legalidade e do formalismo, com adequação das instituições informais às formais.

Esta estruturação federativa é sustentada pelo princípio da coordenação e pelo uso disseminado de mecanismos políticos, fiscais e financeiros de cooperação. Por outro lado, não se coaduna com o princípio da *accountability* disseminado pelas concepções teóricas dominantes. Veja-se, primeiramente, a questão da coordenação. A Alemanha conta com mecanismos explícitos de cooperação intergovernamentais distintivos capazes de garantir um entrelaçamento político, fiscal e financeiro entre as diferentes esferas de governo. A coordenação em todas essas esferas acontece na segunda câmara, o *Bundesrat*, no qual os *Landers* (nível intermediário de governo) podem interferir diretamente nos processos decisórios federais através da representação por meio de seus primeiros ministros e os ministros de gabinete. O *Bundesrat* possui poder de veto em toda legislação federal que os afete, cerca de 60% do total, sendo um importante canal de negociação política entre a união e as esferas intermediárias, base institucional para coordenação e cooperação entre os níveis de governo.

A legislação fiscal e a distribuição da receita tributária é estabelecida no *Bundesrat*, ocorrendo a cooperação fiscal por meio de compensações financeiras tanto horizontais (entre os *Landers*) quanto verticais. A receita é compartilhada e envolve várias rodadas de repartição, verticais e horizontais, com objetivos equalizadores. Nas áreas de responsabilidade comum, do governo federal e estadual, as decisões são tomadas de forma conjunta através de instituições estabelecidas, trabalhando normalmente com co-financiamento. Sob o prisma dos gastos, há grande descentralização, cabendo as esferas subnacionais a competência sobre a maioria deles.

A coordenação fiscal e financeira, além de ocorrer no *Bundesrat,* dá-se por meio de uma profusão de comissões intergovernamentais. A mais importante na esfera fiscal e financeira intergovernamental é o Conselho de Planejamento Financeiro, cuja função é orientar a questão orçamentária, verificando as necessidades de receita das diferentes esferas, além de prover o governo central com informações necessárias para a estabilidade macroeconômica. Dele participam os três níveis de governo, reunindo o ministro das finanças e da economia, os secretários das finanças dos estados e quatro representantes do poder local ou associações mais importantes.

Complementa este Conselho um Comitê de Empréstimos Públicos, que coordena os empréstimos dos entes federativos. Existem certas limitações constitucionais aos empréstimos, dentre as quais o fato de o Banco Central não poder emprestar para todos os âmbitos do governo; a necessidade de se orientar pela regra de ouro, permitindo exceções nos casos constitucionais de distúrbios do equilíbrio geral, mecanismo pelo qual financiou a sua unificação, o qual ainda continua operando. Regras similares são estabelecidas na constituição ou legislação estaduais, sendo os empréstimos locais limitados ao fluxo de caixa e sujeitos ao controle dos Landers. É prevista a concessão de ajuda financeira federal no caso de investimentos considerados importantes para as esferas subnacionais visando fomentar o crescimento e compensar as desigualdades regionais, através de legislação complementar, dependendo de aprovação no *Bundesrat*.

O déficit público é permitido a ambos os níveis, considerando-se as restrições constitucionais. Desde o pós guerra, as esferas subnacionais financiaram seus déficits de forma predominante no mercado doméstico, através de empréstimos diretos dos bancos estaduais (*Landesbank*). Esses bancos têm participação dos estados e concedem empréstimos

(*Schuldscheine*) de baixo custo, flexíveis e bastante similares entre si. Parte insignificante dos empréstimos estaduais estão na forma de bônus, emitidos ocasionalmente pelos *Landers* e gerenciados pelos bancos estaduais.

Uma última institucionalidade coordenadora de peso configura esta federação: o Tribunal Constitucional Federal. Este funciona como um quarto poder, que só se torna ativo quando requisitado. Tem o mesmo status do Parlamento Federal, do Executivo Federal e do Conselho Federal, o qual vai além de uma instância superior de revisão da justiça comum. Exerce o controle de decisões judiciais, o controle do Executivo, o controle do Legislativo, funcionando como uma importante institucionalidade independente para dirrimir litígios federativos. Em nenhuma dessas instâncias o Governo Federal tem poder de restringir, em termos quantitativos, as ações dos níveis intermediários.

No caso do princípio da *accountability*, fundamental para sustentar as institucionalidades propostas pelo novo modelo, a lógica dessa federação não se compatibiliza com a sua vigência. Isto porque não possibilita uma responsabilização individualizada dos estados tanto no que tange ao uso de recursos fiscais e ao cumprimento de seus encargos, quanto politicamente. As razões mais gerais para isso são intrínsecas ao próprio pacto federativo alemão, voltado para obter consensos e a uniformização das condições de vida da população, buscando instituições capazes de consolidar sua democracia e evitar os retrocessos autoritários (SOUZA, 1998).

Essa incompatibilidade se manifesta no campo legal, fiscal, financeiro e político. No campo legal, o governo federal tem um amplo espectro de poderes exclusivos e concorrentes na estrutura legislativa. As funções legislativas são de sua competência, cabendo aos governos subnacionais implementar e administrar as diversas políticas, não apenas nas áreas de sua responsabilidade mas também nas de responsabilidade federal, com ampla descentralização administrativa entre governo federal e *Landers*. Distinguem-se, assim, na sua distribuição vertical, competência legal e competência administrativa. Cabe aos *Landers* o mandato constitucional de aplicar e administrar grande parte das leis, além do exercício do poder residual. Eles podem interferir e até firmar tratados internacionais com países estrangeiros, se forem afetados diretamente pelos mesmos ou possuírem o aval da União para tanto.

No campo fiscal e financeiro, o compartilhamento de decisões e recursos no âmbito do *Bundesrat* dificulta o tipo de responsabilização implícita no princípio da *accountability* fiscal.

Desde os anos 90, a aceitação pela Alemanha do mecanismo informal de restrição fiscal do Tratado de Maastricht, gerou pressões para mudanças no seu federalismo fiscal. O controle indireto dos orçamentos, com monitoramento de indicadores globais de déficit público e dívida, a padronização e a troca de informação, têm explicitado algumas incoerências entre a política de constituição da União Européia e sua lógica de funcionamento federativo.

Não obstante, a questão federativa na Alemanha está longe de ser uma questão politicamente menor. Mesmo diante das fortes pressões para enquadramento às restrições fiscais diretivas da União Européia, tem prevalecido a lógica da igualdade de condições dos níveis intermediários de governo garantidos pela Constituição e pela prática historicamente consolidada. Isso à custa de *bail outs* de esferas intermediárias mais endividadas e da manutenção de déficits estaduais, apesar de não muito elevados, mas incompatíveis com os padrões de sustentabilidade financeira intertemporal hegemônicos.[73]

Visões mais favoráveis ao enquadramento *tout court* das esferas subnacionais às necessidades do gerenciamento macroeconômico reputam os principais problemas do setor público alemão ao seu federalismo fiscal (RODDEN, 2002). Segundo as mesmas, haveria riscos de a Alemanha ultrapassar o limite geral de déficit definido pelo pacto de estabilidade da União Européia. Essas visões identificam, no federalismo alemão, problemas de SBC, o qual estaria na sua própria estruturação e que teriam se intensificado com o seu processo de unificação[74] e, posteriormente, pelas decisões do Tribunal Constitucional de socorrer estados com problemas financeiros. Esta visão defende mudanças constitucionais profundas, voltadas para alterar o preceito de igualdade de condições ou visando o estabelecimento de mecanismos hierárquicos de controle fiscal/financeiro subnacional (RODDEN, 2002).

Essas visões mais extremadas se pautam no instrumental do HBC, as quais consideram que na Alemanha não funcionaria nem o mecanismo de controle subnacional via mercado de crédito e muito menos o mercado político. Conforme o HBC, essas instituições serviriam para sinalizar aos eleitores a *performance* fiscal/financeira/política dos governos intermediários. No

[73] O que ocorreu com Saarland e Bremen, com déficits mais relevantes e endividamento fora da lógica da sustentabilidade da dívida, equivalendo a regiões estagnadas, com problemas econômicos (RODDEN, 2002).

[74] O processo de integração alemã nos anos 90, evidenciado por Moraes (2001), ilustra como a ampliação dos desequilíbrios inter-estados, mesmo em sociedades mais homogêneas, tende a potencializar os conflitos, crescendo a demanda por maior autonomia financeira da parte dos estados mais prósperos bem como os custos globais de um sistema voltado para a promoção da unidade e da uniformidade de condições de vida.

que tange ao mercado de crédito, essas visões destacam que a integração do governo alemão ao mercado internacional de bônus teria ocorrido apenas na esfera federal. As esferas subnacionais estariam desobrigadas de se submeterem às classificações de crédito típicas daquele mercado, com um acesso a crédito interno favorecido, e gozando liberdade para tomarem empréstimos fora com excelente classificação de risco, face à garantia implícita do tesouro federal alemão.

Existiria alguma pressão para alteração dessa lógica de crédito a partir dos bancos estaduais, que começaram a tomar recursos externos e, no caso dos maiores, a emitir *eurobonds*, além de manter parte substancial de seu capital em moedas estrangeiras. O ponto considerado nevrálgico na atuação dessas instituições seria a garantia que os mesmos possuem dos respectivos governos intermediários, esses últimos implicitamente garantidos pelo governo federal. Essa situação resultaria numa classificação de risco destes extremamente favorável, mesmo que não tenham um bom desempenho. A ameaça da Comissão Européia no que tange à questão da garantia pública dos débitos governamentais pressiona para que os ajustes e as privatizações aconteçam, em especial nos casos de estados com maiores estrangulamentos de caixa.

O mercado político associado aos governos intermediários não atenderia aos requisitos de *accountability* preconizados pelo HBC. Isto porque, quando o eleitor alemão escolhe seus representantes subnacionais, que integrarão o *Bundesrat*, tende a não avaliar a *performance* em si desses políticos e sim a do governo federal e de seu chanceler. Com isso, o mercado político deixaria de funcionar como um elemento de restrição à atuação das esferas subnacionais, pois a responsabilização não acontece.

Em síntese, a tradição federativa alemã está orientada pela coordenação e a cooperação, mas não conta com mecanismos eficientes capazes de ensejar a *accountability,* o que leva a não configurar os mercados de crédito e políticos exigidos pelo HBC. Existem fortes pressões para que esta Federação faça mudanças fiscais e financeiras em seu federalismo. Na prática, todavia, os movimentos em direção às mudanças são tênues e contam com resistência política. A manutenção do *status quo* é facilitada pela institucionalidade política fundamentada na cooperação e nos consensos, aspecto que dificulta as reformulações. Alguns analistas econômicos resumem o dilema do federalismo alemão na forma de um *trade off* entre *accountability* e cooperação (OATES, 2004; SPANH, 2001).

- **INDIA**[75]

A federação indiana está submetida a fortes pressões face à sua inserção no contexto globalizado desde o início dos anos 90, mas, praticamente, não se ajustou às institucionalidades do HBC, não configurando nem um mercado de crédito nem um mercado político no sentido daquele referencial. Com forte tradição centralista e de ação por meio da coordenação federal, contando com estruturas formais de deliberação de assuntos federativos e relacionados aos desequilíbrios pessoais e regionais, realizou poucas mudanças no sentido de moldar-se àquele ambiente. Estas têm sido lentas e ajustadas ao equilíbrio político dos seus entes federativos. Sua estruturação, tal como a alemã, tende a priorizar a coordenação em detrimento da *accountability*. As razões para isso se encontram na herança histórica dessa federação que adota um crescente compartilhamento de poder entre as esferas de governo como forma de conciliar os conflitos, comportando muitas comissões intergovernamentais, de cunho técnico e coordenadas pelo governo federal. As relevantes frentes de conflitos no campo étnico, religioso e lingüístico requerem a preservação de espaços para minorias e resultaram numa assimetria formal na distribuição de poderes dos estados constituintes, com diferenciação estabelecida na Constituição. A assimetria se reporta às esferas legislativa, administrativa e fiscal das unidades constituintes.

É forte a herança de coordenação federal voltada para um planejamento centralizado, com os estados entre os anos 50 e início dos anos 90 funcionando sob a égide de uma política de crescimento capitaneada pelo governo central. A política centralizada implicou o estabelecimento de mecanismos de controle do governo central sobre os governos subnacionais, visando potencializar as fontes de financiamento ao crescimento. Este se fundamentava em taxas de juros baixas, investimento público e num sistema para aprovação de investimento privado, a *license raj* Esta era uma licença obrigatória que garantia aos estados reter parcelas proporcionais do investimento privado novo, fazendo com que o governo central influenciasse, de maneira preponderante, na sua distribuição regional.

A coordenação intergovernamental do governo federal tem sido feita, historicamente, por quatro canais. O primeiro é uma *comissão de especialistas para definir as transferências federais, a Finance Commission*. Esta comissão é estabelecida pelo governo federal, determinando a fórmula de distribuição das transferências, ouvindo-se os representantes dos

[75] Baseado também em McCarten (2002), Rao (2001).

estados. Faz recomendações de devolução tributária e transferências para alcançar um hipotético equilíbrio, seguindo determinações constitucionais orientadas pela busca de eqüidade. Nos anos mais recentes tem perseguido critérios que considerem a capacidade fiscal dos estados e reduzam as dotações de socorro. Não obstante, estabeleceu-se uma tradição de socorro federal ao longo do tempo, mesmo que em volume cadente no tempo.

O segundo canal é o *Planning Commission*, que tem a função de coordenar o desenvolvimento de planos do governo central e dos estados, voltada para reduzir a pobreza e minimizar as desigualdades de renda, status, facilidades e oportunidades entre indivíduos e grupos. Cada estado faz seu plano e negocia anualmente, e de forma bilateral, na comissão, qualificando programas para empréstimos e financiamento via subvenções efetuadas para os primeiros cinco anos de início de funcionamento.

O terceiro canal de coordenação federativa são as subvenções condicionadas ligadas a projetos do governo central voltados para objetivos nacionais. O vasto número de esquemas, com este tipo de transferência, envolvem áreas de educação fundamental, pobreza, nutrição infantil, entre outras.

O quarto canal de coordenação são os mecanismos de financiamento do déficit estadual, o qual implica crescentes empréstimos do governo central, com sua garantia implícita. O financiamento da dívida dos estados ocorre no mercado financeiro interno, altamente regulado e centralizado, resultando em condições de crédito uniformes, baixas taxas reais de juros, independente de seu grau de credibilidade. O crédito subnacional, da forma como é mantido, não leva em conta a análise de sustentabilidade da dívida e sim os empréstimos históricos e outros fatores. Os estados não podem tomar recursos externos.

A liberalização dos mercados e as reformas orientadas pelo mercado ocorridas na Índia no início dos anos 90, fizeram ruir parte do seu sistema de financiamento capitaneado a partir do governo central, complicando as baixas taxas reais de juros e extinguindo na prática as licenças "raj". Este modelo perdeu funcionalidade desde meados dos anos 80, com os estados exibindo uma capacidade decrescente de investimento, ao mesmo tempo sendo submetidos a encargos financeiros crescentes. Sob um contexto liberalizado, o investimento no âmbito dos estados passou a ser determinado, de forma predominante, pelas forças de mercado, com os estados mais pobres atraindo menos investimento face à sua dotação de infra-estrutura mais deficiente.

Vigoram, desde então, forças centrífugas no âmbito desta federação ante a perda de capacidade de coordenação do governo central e o descontrole das finanças públicas em geral. Os estados buscaram manter seu perfil de gastos, pautado na flexibilização orçamentária, além de não terem implementado privatizações, pressionando politicamente o governo central para a manutenção desse regime orçamentário.

No que tange à *accountability*, os mecanismos em vigor não atendem aos requisitos do modelo HBC. Visando manter a união, esta federação salvaguarda interesses de estados particulares, garantindo a presença de alguns estados poderosos, apesar de, em termos formais, o governo federal ter amplos poderes. Dado o fato de listarem, de maneira exaustiva, os poderes concorrentes e exclusivos, os poderes residuais têm pouco significado, sendo de âmbito federal. Verificam-se centralização legislativa e descentralização administrativa com delegação de funções e responsabilização constitucional das esferas subnacionais pela administração de um amplo leque de leis federais.

Existem grandes desequilíbrios fiscais verticais, os quais tendem a erodir a conecção entre gastos e o ônus tributário dos residentes nos estados. O poder central se responsabiliza pelo financiamento de mais da metade das despesas estaduais. A Índia é relativamente centralizada em termos de receita, e bastante descentralizada no âmbito das despesas. As responsabilidades constitucionais de gasto são mais amplas no âmbito regional, ocorrendo grande dependência de transferências e predominando transferências não condicionadas. O poder de tributar é dividido pela Constituição entre o centro e os estados, sem grau de sobreposição, o que gera dificuldade de ampliação da base fiscal estadual. Esta federação permite, em norma constitucional, o uso do poder de gasto federal na esfera de competência dos governos subnacionais, reconhecendo a autoridade do governo federal de prover subvenções aos governos estaduais em quaisquer propósitos, sendo ou não de sua jurisdição.

Pelo lado político, a Índia foi dominada por um único partido nacional tanto no âmbito central quanto estadual até 1970 e, após isso, os governos de coalizão têm sido instáveis. A interferência federal na escolha dos governadores fragiliza o funcionamento do mercado político nesta esfera. Desde 1967, os governadores estaduais, inclusive eleitos, que não mantivessem a confiança das legislaturas estaduais eram substituídos por nomes apontados pelo Gabinete Central, utilizando-se de uma regra constitucional chamada de regra do presidente. Até 1991, ela

foi utilizada 78 vezes, atingindo quase todos os estados, e, só em 1995, a Suprema Corte requereu que as autoridades centrais apresentassem ao presidente e ao público as razões dessa atitude.

3.4 Conclusões: elementos balizadores para uma análise da aplicação do novo modelo de restrição subnacional em federações

O conjunto de reformas que a nova visão de disciplina fiscal subnacional tende a desencadear em países federativos, com vista a um enquadramento dessas esferas ao novo modelo, põe em relevo a questão da compatibilização entre estas e alguns elementos caracterizadores de federações. A breve consideração das quatro experiências federativas à luz do novo modelo pôde evidenciar que a compatibilidade nem sempre existe e que as reformas propostas para promovê-la podem ser de grande vulto, alterando de maneira significativa as relações federativas verticais e horizontais prévias. Quanto maior o distanciamento de um ambiente federativo frente à institucionalidade subnacional associada ao HBC, mais incerto e complicado o caminho para atingir esse contexto. Tendo em vista que o modelo se orienta de maneira central para a questão das restrições fiscais e financeiras, em realidades mais complexas não é trivial uma remontagem institucional nessa direção, nem mesmo as suas conseqüências.

Realidades nas quais se manifesta a presença de estruturas econômicas, tributárias e sociais muito heterogêneas e nas quais existe um elevado endividamento prévio em escala subnacional, podem fazer dessa reconstrução algo não trivial. Isto porque as restrições fiscais/financeiras que advirão do estoque prévio de endividamento reduzem, de forma sensível, os graus de liberdade da atuação fiscal em âmbito subnacional, em níveis correspondentes ao montante desse estoque e a seu perfil. Por outro lado, a responsabilização exigida pelo HBC demanda que se promova uma maior autonomia fiscal, gerando pressão para a ampliação do peso das receitas próprias no financiamento subnacional. A depender de quão distante uma realidade está da situação considerada ideal maior será o esforço de mudança institucional proposto.

Desta forma, a pressão para o enquadramento às restrições fiscais e financeiras de esferas subnacionais estabelece, se seguida à risca, uma equação com conta de chegar a qual talvez não tenha como ser fechada sem que haja sensíveis perdas para os seus componentes mais frágeis. Nesta equação, dimensões diferentes da atuação fiscal passam a ser submetidas, forçando

redefinições, “harmonizações” entre aspectos quase inconciliáveis naquelas realidades mais complexas: autonomia federativa, equalização econômica e fiscal de disparidades regionais, descentralização fiscal, garantia mínima de serviços públicos subnacionais, dentre outras.

As dificuldades de compatibilização do novo modelo são ainda maiores em países formalmente federativos, pois é nessas estruturas políticas que os conflitos intergovernamentais provenientes da implementação das reformas propostas tem formas políticas e jurídicas de manifestação e a questão da autonomia federativa importa. Essa peculiaridade fundamental se perde no tratamento que a abordagem do *mainstream* faz na sua análise do Federalismo. Ao estendê-la a qualquer experiência multigoverno, federativa ou não, o seu tratamento da autonomia, mesmo nas teorias de Federalismo Fiscal de Segunda Geração, é reduzido à idéia de descentralização. Segundo tal perspectiva, todo sistema seria mais ou menos federal, mesmo no caso de ser um sistema unitário. Os governos variariam com base num espectro multidimensional, segundo o grau em que as decisões fiscais fossem descentralizadas. Mas o federalismo não é simplesmente grau de descentralização, pois a descentralização envolve, necessariamente, uma relação de hierarquia entre governo central e governo subnacional (OSAGHAE, 1990), numa relação de subordinação que não se coaduna com a idéia de autonomia federativa.

A autonomia federativa não equivale à descentralização, menos ainda à descentralização estritamente administrativa ou mesmo fiscal. A autonomia federativa envolve a capacidade de autodeterminação, referida em termos primários às esferas política e jurídica, as quais não podem ser desconsideradas. Ela não equivale à independência do ente, pois é a articulação dos mesmos por meio de regras comuns o que garante a própria existência da Federação. Neste regime político, busca-se conjugar o princípio da autonomia e o princípio da interdependência (ELAZAR, 1987).

A substância do federalismo seria capturada pela idéia da não-centralização no que tange aos aspectos legais e constitucionais desse sistema e a não centralização definiria o escopo da autonomia federativa. Existiriam certas áreas, nas quais os estados tomam a decisão final, e tais assuntos não podem ser centralizados de maneira unilateral. O Federalismo poderia comportar a descentralização/centralização nos assuntos da jurisdição do governo central, não podendo fazê-lo em matérias de jurisdição dos entes subnacionais, para os quais vale a não-centralização

(OSHAGAE, 1990). A descentralização só seria aceitável numa Federação na esfera administrativa e de gestão, não tendo alcance para se discutir seus âmbitos políticos, legais e constitucionais.

À luz dessas considerações, pode-se dizer que qualquer mudança que envolva a restrição de esferas subnacionais em âmbitos regidos pela não centralização deve ser pactuada explicitamente entre os entes federativos. Alterar os graus pré-existentes de autonomia em alguma dessas dimensões só é aceitável se envolver negociação política e concordância mínima. A não centralização exige que, não importa como certos poderes sejam divididos pelos governos constituintes em dado tempo, a autoridade de participar do exercício do mesmo não pode ser retirada de um ente federativo sem o mútuo consenso. O próprio termo federal, derivado do latim, *Foedus*, indica acordo, pacto.

A adoção de maiores restrições fiscais e financeiras em esferas intermediárias de governo numa federação, típicas da nova ordem global, pode afetar a autonomia desses entes. Essa questão assumiu no *mainstream* o formato do debate descrito no Capítulo 2 acerca da compatibilização entre os processos de descentralização fiscal e as restrições macroeconômicas. Não obstante, considerá-la de forma mais abrangente significa evidenciar como as restrições macroeconômicas afetam a questão da autonomia federativa. Se a forma de restrição fiscal e financeira subnacional não é compatível com o perfil de autonomia característico de determinada federação, como o são para o caso dos EUA e do Canadá, a forma de restringi-las é crucial.

Num processo concreto de reforma, voltado para promover restrições fiscais e financeiras a entes intermediários em uma Federação, é importante avaliar se sua forma é compatível com o avanço da federalização, bem como quais são seus efeitos sobre a autonomia federativa prévia. Parte-se do princípio de que o modelo sugerido pelo *mainstream*, em especial mas não só o aplicado por meio da estratégia de controle hierárquico, não são a única referência possível para se atingir esse intento. Este poderia ser empreendido também por meio da estratégia que tenha como componente central a coordenação e, em especial, a cooperação, conforme destaca Spahn (1998), compatibilizando autonomia federativa e restrições macroeconômicas. A estratégia de controle de esferas subnacionais enquanto estratégia preponderante de restrição é ambígua em federações pois dá margem para posições extremas, que ferem a autonomia federativa. Seria, no

máximo, adequada a uma situação de descentralização de competências estritamente federais ou de controle do uso de recursos de natureza federal, tais como as transferências.

A estratégia de coordenação é compatível com a autonomia federativa quando aplicada a áreas de competência do governo federal ou em áreas de competência compartilhada nas quais o governo federal tenha forte papel orientador, normalmente tendo como exemplo a Saúde e a Educação. Em áreas de competência exclusiva e no uso de recursos próprios subnacionais, a atuação federal deve se dar no formato da cooperação, respeitando a autonomia dos níveis mais baixos de governo, assumindo a forma de troca de informações, busca de consensos e de ação cooperativa livremente escolhida.

A coordenação federal, em muitos países periféricos, dentre os quais a Índia e o Brasil, tendeu a ocorrer, na etapa de predomínio de políticas keynesianas, como uma forma de dirigir o uso dos recursos a partir de deliberações centrais. Quase sempre teve um caráter impositivo e acompanhado de centralização política, financeira e fiscal. Este modelo de coordenação considerado à luz dos novos parâmetros de restrição da atuação governamental hegemônicos, bem como no que tange à sua coerência com a autonomia federativa, não é referência alternativa para se avaliar o momento atual.

A cooperação é a estratégia de restrição subnacional que mais se ajusta à autonomia federativa, possibilitando formas negociadas e graduais de responsabilização, amplitude de visão das condições internas aos entes para além das questões estritamente fiscais/financeiras, contrapondo-se ao unilateralismo típico de proposições impositivas do tipo Agente/Principal. Nela, os governos estabelecem mecanismos restritivos de comum acordo, sendo compatível com uma liderança relativamente isenta do governo federal ou a atuação de instâncias com alguma independência frente ao governo central e às esferas subnacionais. É adequada para atuações em funções compartilhadas e até mesmo em funções exclusivas dos entes subnacionais.

A estratégia adotada para restringir esferas subnacionais tem grande importância em federações, compatibilizando-se ou não com a questão da autonomia federativa, nas suas diferentes abrangências, aqui sintetizada pelas dimensões política, fiscal e financeira.[76] A autonomia política diz respeito à capacidade do ente de fazer representar efetivamente os seus interesses no âmbito da federação, numa forma aceitável para as lideranças políticas

[76] Inspira-se na abordagem que Watts (1999) empreende acerca das dimensões da descentralização.

subnacionais, por meio dos partidos, do Congresso ou de outras instâncias políticas formais ou informais. Também diz respeito às restrições constitucionais que proíbem certas atividades a determinado nível de governo e estabelecem instrumentos de restrição de poder por meio de estruturas institucionais ou baseadas no eleitorado (ex: referendos populares). No caso norte-americano, a autonomia política é vista como a difusão de muitos centros de poder ancorados na soberania popular e no controle mútuo (mecanismos de pesos e contrapesos), perspectiva que aparece como forte referência para outras federações.

A autonomia fiscal envolve o poder de ampliação da base tributária subnacional, criando novos tributos, decidindo sobre as alíquotas dos tributos sob sua competência (OLIVEIRA, 1995b), e a capacidade de gerir uma base de recursos na qual prevalecem as receitas próprias; mas também diz respeito à capacidade de administrar de maneira livre receitas provenientes de transferências que se recebe de outros entes. Afeta esse tipo de autonomia a extensão segundo a qual o Governo Central usa seu próprio poder global de gasto em áreas de responsabilidade do nível subnacional, com vistas a promover a unidade. Na esfera financeira, a autonomia envolve a capacidade e a liberdade do ente de tomar recursos emprestados no mercado interno e externo.

Os aspectos específicos do modelo de restrições fiscais e financeiras subnacionais, tal como concebidos pelo FMI e o Banco Mundial para os países endividados do terceiro mundo, estão assentados, de forma preponderante, na estratégia de controle hierárquico. Dentre estes, os casos de países federativos, com forte descentralização, e que necessitaram recorrer ao FMI ou aos bancos multilaterais a partir de meados dos anos 90, foi essa a estratégia prevalecente. No geral, o controle estrito das esferas subnacionais pelo governo central proposto pelo modelo tem por referência uma etapa estritamente jurídica, que normatiza a questão do endividamento subnacional num horizonte intertemporal, dando a base legal para a exigência pelo governo central de obrigações financeiras prévias dessas esferas a partir de controles legais. Esta etapa jurídica envolve controles financeiro/administrativos e, num momento posterior, controles por meio de normatizações fiscais e financeiras mais abrangentes, com destaque para o papel da institucionalidade síntese das LRFs. Elas teriam um importante papel na introjeção da sustentabilidade intertemporal da dívida no âmbito subnacional e na garantia de geração de superávits fiscais continuados no tempo.

A segunda etapa, necessária apenas para que se garanta a viabilidade material dessa lógica no longo prazo, envolve o enquadramento subnacional na forma de "sintonia fina", redimensionando-se a esfera fiscal para possibilitar concretamente a geração de superávits estruturais ao longo do tempo, e garantir a adesão política a esse intento. Isso requereria um ajuste estrutural subnacional de vulto, com grandes mudanças qualitativas nos gastos, nas receitas e na própria dinâmica política subnacional, dada a profundidade dos ajustes envolvidos, promovidos por ações no campo da institucionalidade política.

Nesses casos de países periféricos federativos com níveis prévios de endividamento elevados, forte descentralização e com graus de heterogeneidade econômica e social significativa, a aplicação do modelo é extremamente complexa. Neles, a restrição orçamentária forte empreendida por meio do controle central inaugura a prevalência da responsabilização das esferas subnacionais em um contexto bastante adverso. A eficácia do modelo em promover a restrição orçamentária forte depende, em última instância, de sua capacidade de alterar toda uma cultura no uso de recursos públicos disseminada pela população e pela classe política. Em certos casos, essa cultura é praticamente ausente e promovê-la está longe de ser trivial. Por outro lado, a forma específica e o *timing* segundo o qual o ajuste subnacional particular é feito, a sua compatibilidade no que tange à autonomia federativa são aspectos fundamentais para se entender os impactos que promove nas relações federativas. Daí a necessidade de se tratar de uma experiência federativa específica na qual o modelo do HBC tenha sido utilizado como referência.

Interessa entender, no caso concreto da federação brasileira, a estratégia específica adotada para a adoção de um novo modelo de restrição fiscal/financeira junto aos estados e como esta afetou as dimensões de sua autonomia. Os aspectos já evidenciados anteriormente permitem sugerir que, mesmo numa situação limite, na qual a adoção de restrições fiscais e financeiras subnacionais seja considerada inexorável nesse novo contexto global financeirizado, as formas e tempos para se restringir não são únicas. No caso das Federações, é necessário conjugar, em graus ajustados a diferentes realidades, de um lado, a autonomia federativa, a competição, a responsabilização, a *accountability*; de outro, a interdependência federativa, a eqüidade, a cooperação e a coordenação. Nesta conjugação, o uso de estratégias cooperativas é fundamental a qualquer tempo, não como medida complementar mas sim como linha determinante de ação, destacando-se como de grande importância a pactação, pois é ela que dá sentido substantivo aos mecanismos de cooperação, com papel crucial em contextos federativos.

A consideração do caso brasileiro será feita nos dois capítulos seguintes, buscando-se verificar como e quando foi feita a restrição aos estados. Centra-se, em especial, no âmbito fiscal/financeiro dos estados, tratando-se de forma mais breve a dimensão política. O próximo capítulo empreende a primeira parte dessa tarefa, destacando o quadro prévio à mudança e o contexto mais global em que a mesma foi viabilizada.

ANEXOS

Quadro 1 - Movendo-se em direção a um melhor desenho da descentralização nos países em desenvolvimento

Fragilidade Institucional	Impacto	Redesenho para compensar
· Instituições e processos democráticos Fracos	· Menos *accountability* local via mecanismos de *voice* · Maior chance de elites locais capturarem benefícios · Processo decisório menos transparente, previsível e responsivo	· criar canais para participação da comunidade · iniciar processos de orçamento participativo · legislativo aberto, procedimentos de compras públicas (*procurement*)
· Sistemas legais e regulatórios fracos	· Menos mobilidade interjurisdicional e menos *accountability* através de mecanismos de saída	· provedores de serviços locais diversificados para conferir maior escolha (provendo assistência técnica para facilitar parceria públicoxprivada)
· Mercado de terra, trabalho e capital fracos	· Processo decisório menos transparente, previsível e responsivo	· considerar vinculação de taxas (*user fees*) para melhorar a *accountability*
· Sistema regulatório fraco	· Menos *accountability* hierárquica · Processo decisório menos transparente, previsível e responsivo	· criar mais incentivos locais para cumprimento de objetivos centrais · priorizar regulamentações chaves
· Sistema de informações fraco	· Risco moral	· estabelecer sistema orçamentário articulando os vários entes, transparente, internamente consistente
· Sistema regulatório fraco · Sistema financeiro fraco	· Restrição orçamentária fraca entre níveis de governo · Potencial de *bail out* frente ao Governo Central	· estabelecer relatórios e monitoramento de dívida, regras para intervenção do Governo Central
· Sistema fiscal não transparente		· independência legislativa do Banco Central
· Todos acima	· Todos acima	· encorajar uma pequena descentralização de certos serviços

Fonte: Litvack, Ahmad e Bird (1998, p. 30).

Quadro 2- Principais características das experiências de aplicação de Leis de Responsabilidade Fiscal

	Nova Zelândia (unitário)	**Argentina (federal)**	**Peru (unitário)**	**Brasil (federal)**	**Colômbia (federal)**	**Espanha (unitário)**	**Equador (unitário)**
Escopo	setor público não financeiro	Governo Central	setor público não financeiro	3 níveis de governo e ramificações e 3 poderes	governo.subnacio-nais e ramificações	objetivos para todos, especific. governo central	3 níveis de governo
Restrição orçamentária	não estabeleci-da em lei	Equilíbrio fiscal em 2005	déficit 1% do PNB a partir de 2002, limite crescimento de. despesas	senado estabelece limites endividamento, limites de gastos pessoal – tetos e composição	limites de gastos pessoal	governo estabelece limites anuais	déficit fiscal < 2% PNB. limites governo subnacio-nal, liquidez, solvência
Fundo de estabili-zação	não	Sim, efinido no orçamento	Sim, depende das flutuações da receita	não	não nesta lei	Sim, definição orçamentária, redefinição anual	não nesta lei
Transparência	publicações	publicações	publicações	publicações	publicações	publicações informações centrais	publicações
Accountability	sim	não	não	sim	sim	sim	sim
Sanções	não	não	não	sim, institucionais e pessoais	não	não	sim, institucionais e pessoais

Fonte: Oliva (2001, p. 22).

ESTADOS NO BRASIL, HERANÇA FEDERATIVA E BASES DO CONTROLE FISCAL E FINANCEIRO RECENTE

4 ESTADOS NO BRASIL, HERANÇA FEDERATIVA E BASES DO CONTROLE FISCAL E FINANCEIRO RECENTE

O capítulo anterior delineou, de maneira crítica, o novo modelo de restrições fiscais e financeiras para esferas subnacionais gestado no âmbito do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), destacando as peculiaridades do mesmo para os países endividados do terceiro mundo e com níveis de descentralização relevantes. Pretende-se apresentar o Brasil como um *locus* privilegiado de aplicação desse modelo, focalizando-se nos principais aspectos que ensejaram essa forma particular de tratar os desequilíbrios fiscal e financeiro dos Estados. O objetivo precípuo deste capítulo é explicitar a particularidade dessa estratégia de restrição, aplicada a um ente intermediário de governo num país federativo com uma herança histórica específica. Tal particularidade se define desde este ponto de partida bem como pela identificação do fator desencadeador da estratégia de restrição estadual, o qual é exógeno aos estados (a forma específica de inserção internacional do Brasil por meio do modelo de estabilização e abertura do Real). Também se delineia pela abordagem dos efeitos que esse fator desencadeador tem sobre a fragilidade financeira prévia dos estados bem como sobre a composição de poder no âmbito das relações fiscais, financeiras e políticas entre União X Estados.

A introdução mais articulada daquela visão de relações intergovernamentais verificou-se a partir do Plano Real, sendo um dos muitos desdobramentos da opção política do governo brasileiro por uma estratégia de estabilização e de funcionamento de longo prazo da economia orientados pela perspectiva liberal. Essa opção mais geral se deu num determinado contexto internacional, significando a forma escolhida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) de inserção da economia brasileira na esfera dos mercados financeiros globais. Consistiu numa conjugação de interesses do Executivo Federal brasileiro e desse contexto externo, sendo orientada por determinada visão do Estado, da dimensão fiscal, bem como das relações intergovernamentais.

A firme decisão de inserção externa do país, naquele momento e com esse diapasão, vinculou de forma intrínseca a política de estabilização e as reformas liberalizantes, com estas últimas fortemente condicionadas à primeira (ALMEIDA; BELLUZZO, 2002). Por outro lado, a rapidez e a intensidade com que a estabilização aconteceu, implicou um fortalecimento político

sem precedentes dos defensores dessa estratégia, que seguiu sendo aprofundada. O Real, ao resultar em sucesso na redução da inflação, funcionou como uma arma ideológica fundamental para fazer prevalecer o pensamento liberal em amplas esferas no Brasil.

As contas públicas foram um dos principais âmbitos de absorção de impactos do processo de estabilização e liberalização como um todo, o que se evidenciou desde o início pelo efeito ascendente, direto e indireto, das elevadas taxas de juros e da política de valorização cambial, agregado às dificuldades políticas de se efetuar um ajuste fiscal estrutural. Isso demandou a gradualidade no trato da política fiscal, aspecto só modificado posteriormente (1998), quando o regime de restrição fiscal e financeira forte e a geração de superávits primários passaram a orientar todos os âmbitos do governo.

O que se pretende neste capítulo é destacar na experiência brasileira de introdução do processo de restrições fiscais e financeiras em âmbito estadual, seus antecedentes segundo um foco financeiro, fiscal e político e condicionantes mais imediatos. O primeiro item trata da herança federativa brasileira, com destaque para a particular inserção dos estados na Federação desde o governo militar até os preparativos para o Plano Real, destacando o perfil de restrições que lhe era característico. O segundo retrata o momento em que as transformações se tornaram possíveis, seus condicionantes mais gerais, a correlação de forças favorável ao Governo Federal, com a fragilização política dos Estados e o crescimento do peso de segmentos da burocracia federal. A análise de tais aspectos permitirá esclarecer sob quais bases e a partir de que condições a introdução de um novo modelo de restrições foi possível, contribuindo para que se entendam as formas específicas de restrição dos estados no caso brasileiro.

4.1 Herança da relação Estados X União e restrições fiscais/financeiras

4.1.1 Aspectos gerais

Pode-se afirmar que as relações federativas no Brasil tiveram como papel histórico ser um mecanismo de acomodação das demandas de elites regionais imbuídas de objetivos conflitantes, bem como ser um meio para amortecer as enormes disparidades regionais (SOUZA, 1998. A própria natureza do pacto de poder estabelecido a partir do Estado Desenvolvimentista

brasileiro[77] contribuiu para que isto assim ocorresse. A pactação federativa aí embutida tendeu a ser feita em grande parte fundada em alianças pouco explícitas e não institucionalizadas, baseadas em fundos públicos, voltadas para responder aos relevantes desequilíbrios regionais (AFFONSO, 1995). Esta estruturação específica da Federação brasileira ao longo do tempo não favoreceu o desenvolvimento de restrições fiscais e financeiras endógenas aos estados, mesmo no que tange àqueles mais autônomos em termos fiscais. Pode-se dizer que funcionou, ao contrário, tendo a flexibilização orçamentária e a informalidade como seus importantes fundamentos.

No campo tributário, a condição brasileira de país periférico, com um processo de industrialização retardatário,[78] definiu uma base global estreita, sendo maior o peso dos tributos indiretos, conferindo-lhe uma natureza flutuante, ao sabor da dinâmica econômica. Esta base tributária tendeu a se ampliar em estreita associação ao processo de industrialização e ao crescimento do mercado interno, onerando a produção e convivendo com uma forte resistência política à incidência sobre a propriedade e a renda.

A distribuição espacial da base tributária, por outro lado, fruto da dinâmica econômica/política regional, resultou na destinação aos estados da fonte mais importante de tributação do país, tendendo a ter direta correspondência com o dinamismo econômico dos mesmos.[79] Esta distribuição refletia uma forte discrepância, com um grande número de estados apresentando uma estreita base de recursos próprios e dependência fiscal,[80] As elevadas discrepâncias tributárias/econômicas, outrossim, correspondiam a pesos políticos diferenciados no âmbito da federação, com visível coincidência entre o peso econômico do estado e seu peso

---

[77] Sobre o pacto de poder no Estado Desenvolvimentista no Brasil ver Fiori (1989).

[78] Furtado (2001) evidencia a lógica perversa da economia primário exportadora, desde o início com pesado ônus sobre a esfera pública: a desvalorização cambial funcionava como uma transferência de renda dos consumidores aos exportadores, possibilitando a manutenção da renda e do emprego. Repercutia, todavia, negativamente nas receitas públicas federais, baseadas no imposto sob importações cobrado a uma taxa fixa de câmbio. Ante a queda das receitas públicas o governo central emitia moeda para financiar seu déficit, gerando pressões inflacionárias. Visando corrigir o desequilíbrio externo, contraia empréstimos externos, gerando serviços a serem pagos pelo setor público e elevação do endividamento.

[79] Inclusive quando a tributação baseada nas exportações perdeu fôlego, o imposto que ganhou força na esfera estadual tributava a produção, favorecendo aos estados produtores (Imposto sobre Vendas e Consignações - IVC). Nessa situação a União arbitrou em favor dos estados produtores, conforme evidencia Lopreato (2002). O princípio misto de apropriação de receitas nas operações interestadual que caracterizou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e ainda caracteriza o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) mantém em parte esta situação. Desta forma, a principal base de recursos dos estados e mais importante fonte de geração de impostos até a atualidade, assenta-se na distribuição de receita tributária das operações interestaduais na produção e não no consumo, resultando na exportação de parcela desta entre as regiões.

[80] Isso se verificou desde o Império e a República Velha. Costa (1998) constata a discrepância das bases tributárias estaduais em 1891, com São Paulo e Minas Gerais respondendo por 40% das receitas estaduais.

político, configurando uma Federação com significativos desequilíbrios de poder. A margem de manobra para a solução da disputa federativa na esfera fiscal é baixa, trazendo dificuldades para a institucionalização de uma clara distribuição vertical de encargos, posto que muitos estados não geram receitas relevantes a partir de sua base tributária própria.

A resultante é uma tendência estrutural ao conflito fiscal na Federação, em contínuas disputas pela distribuição vertical e horizontal dos recursos[81] e desincumbência de encargos, caracterizando relações federativas competitivas que se vêem ainda mais deterioradas nos contextos de crise econômica. O normal é o unilateralismo fiscal tanto nas relações verticais quanto horizontais sendo a disputa historicamente baseada na coerção[82] e/ou na concorrência entre entes extremamente desiguais, com pesos políticos bastante diferenciados.

A esfera predominante de ajuste é a vertical, pautada na distribuição de receitas, definida pela União ou em função do peso econômico e político dos estados protagonistas da dinâmica federativa. Isso confere aos aspectos atinentes à receita fiscal, aos encargos e às relações intergovernamentais uma grande importância no âmbito das relações federativas no Brasil. A dimensão fiscal destaca-se como um definidor fundamental da atuação do ente federativo, tendo um potencial desestabilizador das relações federativas elevado, podendo ser alçada à categoria de conflito estrutural crucial.

As ações fiscais dos entes federativos são contínuas e apresentam uma elevada capacidade instabilizadora na dinâmica federativa como um todo. E elas não contam com instâncias formais específicas e efetivas de manifestação política.[83] Tampouco se expressam de maneira estruturada no âmbito do funcionamento habitual do Legislativo ou mesmo dos partidos políticos. Por outro lado, o conflito fiscal não encontra solução em sua própria esfera, tendo em vista dizer respeito a

---

[81] Esse conflito se percebe desde a Constituição fundante, constituição descentralista em termos políticos e fiscais e que não estabeleceu uma divisão clara de encargos. Os poderes dos estados eram extremamente amplos, gozando de plena autonomia fiscal e financeira, conforme retrata Torres (1961). A possibilidade de intervenção da União nos estados era prevista, mas não incluía a situação mais característica: a de oposição do governo estadual ao federal. Os estados só perderam efetivamente poder no âmbito fiscal e financeiro nacional no decorrer do regime militar de 1964, conforme Lopreato (2002).

[82] Kugelmas (1986) evidencia o fato de a Federação brasileira nascer por golpe militar e não ter constituído um exército nacional relevante até 1930. Elazar (1987) destaca que no Brasil pré-30 o exército era organizado em bases estaduais, constituindo uma importante forma de poder regionalizado equivalente aos partidos políticos em outros países. Esta é uma forte peculiaridade da federação brasileira, a importância das forças militares regionais e da coerção ao longo de sua evolução.

[83] O Conselho de Ação Fazendária (CONFAZ) é um fórum de decisão de questões fiscais dos estados que se orienta basicamente para as questões de redução de incidência fiscal e benefícios fiscais em geral, sendo que mesmo nesta esfera não tem mostrado efetividade.

estruturas econômicas estaduais com grande diferenciação e os mecanismos de partilha, apesar de imprescindíveis, não têm alcance suficiente para mitigá-las (AFFONSO, 1988; REZENDE, 1982). As ações mais efetivas, voltadas para amenizar esse conflito genético, associado às bases econômicas heterogêneas dos estados, deram-se não no âmbito do sistema de partilhas mas sim, a partir do poder central, utilizando diretamente seu poder fiscal e financeiro e, em momentos específicos, estabelecendo políticas ativas de promoção do investimento nas economias regionais.[84]

As relações intergovernamentais, por outro lado, só se configuraram na forma clássica de mecanismos de transferências fiscais federais e um sistema de partilha após um dado nível de politização da questão dos desequilíbrios regionais e de crescimento da base fiscal do Governo Central,[85] em certa medida conseqüências do avanço do processo de industrialização no Brasil e da constituição e integração do mercado nacional.[86]

No caso específico do modelo de relações inter e intragovernamentais que vigorou a partir de 1964, o contexto vigente era de exceção política, orientado para a centralização de poder político, fiscal e financeiro. Na esfera fiscal, resultou no crescimento da carga tributária e na ampliação da competência tributária da União, com transferência para sua alçada do poder para alterar alíquotas e isentar impostos de competência estadual OLIVEIRA, 1995). Como mecanismo de compensação fiscal para os estados foi criado um Fundo de Participação dos mesmos em impostos federais (FPE). Dado que a base própria de recursos tributários estaduais refletia a heterogeneidade econômica regional, a distribuição espacial dessas transferências manifestava um caráter dispersivo, com impacto diferenciado sobre o conjunto dos estados. Os estados da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste manifestavam grande dependência fiscal frente ao governo federal (Tabela 1). O resultado global foi uma ampliação da centralização do poder

[84] Isso se dá por meio de políticas federais descentralizadoras, especialmente na fase inicial da Sudene, pautada em incentivos fiscais, e no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), pautado em investimentos do governo federal por meio de estatais. Os impactos estruturais dessas políticas de desenvolvimento regional de cunho federal foram mensurados por Azzoni (1997), para o período 1939/1995, as quais conseguiriam dirigir imediatamente os efeitos benéficos do crescimento global para a periferia nacional.

[85] O primeiro mecanismo de transferência federal foi um Fundo de Participação Municipal criado em 1946, equivalendo a 10% da arrecadação do imposto de renda, distribuído em partes iguais aos municípios exceto capitais. Um outro dispositivo definia que os estados deveriam devolver aos municipios 30% do excesso da arrecadação local do IVC frente a arrecadação municipal. Tais medidas caracterizavam-se pelo descumprimento e pela irregularidade, não tendo caráter redistributivo relevante. Araújo, 1973 citado por Prado (2003). O fundo de participação estadual só foi criado em 1965, pela Emenda Constitucional n. 18/65, sendo originalmente redistribuído em função do inverso da renda per capita, da população e da extensão territorial do estado.

[86] Sobre este fenômeno mais geral da constituição e integração do mercado nacional ver Cano (1998a, 1998b).

decisório e dos recursos tributários no âmbito federal, tornando os estados periféricos especialmente dependentes das transferências intergovernamentais,[87] bem como resultando em perda de autonomia tributária dos estados com maior poder fiscal.

Além da criação de transferências federais de cunho redistributivo aos estados, as relações intergovernamentais entre a União e os Estados sofreram uma mudança de natureza a partir de 1964, agregando ao seu escopo também um componente financeiro. O endividamento estadual caracterizou-se, desde então, como uma de suas formas.[88] Estabeleceu-se, num primeiro momento, uma dependência tributária dos estados frente à União, em que um papel de destaque era dado às transferências tributárias, sendo as transferências não tributárias e o endividamento elementos complementares.[89] Apesar de início relativamente livres, essas transferências transformaram-se num mecanismo de controle e de direcionamento dos investimentos governamentais subnacionais, através do estabelecimento de vinculações e exigências de apresentação de projetos prévios ao Executivo Federal, perdendo em parte seu caráter redistributivo.

Em especial as transferências vinculadas aos impostos únicos e especiais de competência federal, o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), sobre Energia Elétrica (IUEE) e sobre Minerais (IUM), os Impostos Especiais sobre Transportes Rodoviários (ISTR) e sobre Comunicações (ISC), tiveram um importante papel na pactação federativa. Elas alimentavam uma institucionalidade de empresas estaduais articuladas por empresas federais, ou empresas federais regionalizadas viabilizando uma ação coordenada entre os âmbitos federativos voltada para o provimento de determinadas infra-estruturas (em especial rodovias e energia

[87] O FPE equivalia inicialmente a 10% das receitas do imposto de renda e do IPI, sem vinculação. Isto se altera entre 1968/75, com redução desse percentual e queda de importância do volume efetivamente destinado aos estados em função dos benefícios fiscais com base no IR e IPI. Neste âmbito a centralização sofre certa reversão a partir de 1976, quando se inicia um novo movimento de descentralização de receitas que se estende ao longo dos anos 80, conforme Afonso (1989).

[88] Sobre as relações intergovernamentais entre 1968 e 1988 e a noção do endividamento como sendo uma forma de relação intergovernamental ver Afonso (1989).

[89] Usa-se a definição de transferências tributárias e não tributárias de Afonso (1989), efetuada do ponto de vista dos determinantes, ou seja, do que motiva a entrega de recursos a outros governos. Segundo ela as transferências tributárias envolvem a expressa vinculação de determinada receita tributária, algumas definidas na Constituição e outras não. Sua regularidade e forma de rateio é equivalente às transferências constitucionais; transferências não tributárias que são determinadas por decisão *ad hoc* do governo federal bem como por partição de custos ou ressarcimento de despesas - expressam transferências que não decorrem de distribuição direta ou categórica de tributos.

elétrica) (OLIVEIRA; REZENDE, 2005). Esse tipo de coordenação, todavia, tinha forte conteúdo impositivo, orientado para agregar recursos e potencializar o processo de acumulação em geral.

Num segundo momento, a dependência tributária transformou-se em dependência financeira,[90] com o estímulo generalizado à tomada de crédito e à implementação de investimentos notadamente através da expansão do setor estatal estadual integrado aos sistemas nacionais. No plano das relações intragovernamentais dos estados esse perfil de dependência potencializou as institucionalidades paralelas de atuação governamental no âmbito estadual (autarquias, estatais e bancos estaduais), com conexões das mesmas e o tesouro estadual bem como junto ao governo central.[91] Desde 1976, iniciou-se uma política federal de flexibilização do crédito interno, basicamente endividamento extralimite,[92] o qual passou a ser utilizado em maior medida pelas administrações diretas e indiretas estaduais, com estreita ligação com o endividamento externo. O endividamento estadual, a partir daí, esteve baseado na captação de recursos internos, em particular na forma extralimite e no endividamento externo (AFONSO, 1989). Apesar da precariedade dos dados prévios aos anos 80, existem evidências da tomada de empréstimos externos pelas administrações diretas e indiretas estaduais, através da Lei 4.131, e na virada da década de 70, intensificaram-se os empréstimos segundo a Resolução 63/67, muitas vezes para cobrir déficits correntes.

A mudança no perfil da dependência, por outro lado, de uma dependência predominantemente fiscal[93] para uma dependência financeira, possibilitou uma maior flexibilidade do Governo Federal no que tange às transferências tributárias. Sob a pressão política das esferas subnacionais e a gradual abertura política que se verificou a partir de 1976, pode ensejar-se um relativo processo de descentralização fiscal.[94] Tal descentralização foi pautada na ampliação da participação dos estados nas transferências federais (em especial relativa aos

[90] O autor que analisa a transformação da dependência tributária em dependência financeira é Affonso (1988).

[91] Lopreato (2002) trata desse perfil de relação que define o que o autor denomina padrão de financiamento dos estados do governo militar de 1964.

[92] Provêm de recursos originados de repasses de órgãos e entidades controladas pela União, tais como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e o Banco Nacional da Habitação (BNH, dentre outros), geralmente administrados pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal atendendo a investimentos em habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano, saúde e educação.

[93] Apesar disso, os estados apresentaram déficits fiscais em todos os anos entre 1965/75, caso se exclua das suas receitas as operações de crédito, conforme Oliveira (1995).

[94] Acerca das razões dessa descentralização, ver Affonso (1988). Essa leve descentralização fiscal ocorreu num contexto de esvaziamento de importância do orçamento fiscal como fonte de financiamento do Estado, conforme (OLIVEIRA, 1995).

Fundos de Participação dos Estados). Correspondeu também a um processo crescente de desvinculação de parcela relevante do montante de receitas transferido.[95] Affonso (1988) analisa essa mudança no perfil da dependência: com a tendência a um forte descolamento dos gastos estaduais da base fiscal, redução da participação dos recursos próprios no financiamento do investimento dos estados e ampliação da participação da administração indireta estadual. Uma concepção que se tornou importante associava a autonomia fiscal à capacidade relativa de determinado estado em empreender investimentos com recursos próprios, capacidade típica dos estados com menor dependência de transferência e peso relevante no total nacional das receitas tributárias (REZENDE, 1982).

O único tipo de restrição fiscal e financeira que se efetivou neste ambiente foi o controle por meio da coordenação impositiva federal, visando dirigir os recursos estaduais para a potencialização da política geral de estímulo ao investimento e ao crescimento econômico, características do Milagre Econômico e do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Existia uma legislação de restrição ao endividamento, a partir das resoluções do Senado, as quais, todavia, comportavam cláusulas de exceção.[96] Na prática, o endividamento se verificava com base nessas exceções e sob o estrito controle do governo central, que tinha poder de dirigir a sua aplicação. Esse controle federal sobre os estados se dava a partir das fontes de financiamento utilizadas, tributárias ou de crédito, atuando no sentido de estimular e dirigir o uso desses recursos[97]. Por outro lado, era o poder fiscal de cada estado o que definia os limites do endividamento estadual, e, na ausência de estratégias próprias de uso de recursos ou mesmo de auto-restrições, ele tendia a avançar o quanto possível.

Neste contexto específico, o próprio laço intergovernamental estimulou um endividamento descolado da base fiscal. O descolamento dos gastos estaduais de sua base fiscal tendeu a borrar os limites entre as esferas fiscal e financeira desses governos, tanto no que tange à dimensão intergovernamental quanto intragovernamental. O endividamento dos estados atuou, no geral, como um elemento potencializador do gasto do ente federativo, representando uma das

[95] Em 1975 99,7% das transferências tributárias tinham alguma forma de vinculação. Em 1980 a vinculação cairia para 53,7%, conforme Afonso (1989).

[96] A restrição ao endividamento por meio das resoluções do Senado sempre ocorreu, notadamente até 1975, mas também no período seguinte por meio da Resolução 93/76, ajustada posteriormente pelas Resoluções 64/85, 140/85, 87/87. Em todo período e, desde 1968, verificou-se o endividamento extralimite, a partir das brechas na legislação restritiva.

[97] Neste sentido, numa forma de controle hierárquico de recursos semelhante à que ocorreu na Índia entre os anos 50 e início dos anos 90.

modalidades de soldagem federativa empreendida pela União no período e com base em recursos públicos. Uma das conseqüências desse modelo de relações inter e intragovernamental foi o acumulo, desde o final dos anos 70, de um estoque crescente de dívida de responsabilidade dos governos estaduais, cujo montante, em 1982, atinge mais de 6% do PIB (Tabela 2).

4.1.2 Principais aspectos financeiros, fiscais e políticos dos estados entre 1980/93 e a inexistência de condições materiais para um controle federal neste período

As tentativas federais de restrição ao endividamento estadual tornaram-se relevantes nos anos 80, colocando-se o estoque da dívida dos estados como um problema desde então. Elas refletiam os sérios impactos da crise da dívida externa verificada no país, no início da década, o que rareou o acesso ao crédito externo pelo setor público e impediu a continuidade da rolagem desta dívida por meio de crédito adicional. Na frente interna, desde a ida do país ao FMI, em 1983, o crédito aos governos passou a ser restrito, de início, em conformidade com modelo de ajuste externo então adotado por aquele órgão, pautado no enfoque monetário do Balanço de Pagamentos.[98] A restrição de crédito ao governo atravessou toda a década, com impactos negativos sobre o crédito aos entes governamentais, conjugada a um processo de crescente fragilização fiscal e financeira do Estado Brasileiro como um todo.[99]

Não houve, no decorrer dessa etapa, iniciativas de restrição do governo central que ultrapassassem a questão do controle do crédito e do endividamento estadual. A institucionalidade de restrição ao endividamento que até então se contava, era centrada em especial nas Resoluções do Senado. Sob a política de ajuste externo e, desde o acordo com o FMI, inaugurou-se uma nova forma de controle pautada em medidas administrativas de restrição de crédito aos entes governamentais, executadas pelo Banco Central. Este mecanismo tendeu a prevalecer ao longo da década, sendo afrouxado nas situações de pressão conseqüente de maiores dificuldades financeiras dos estados. Esses instrumentos de controle não evitaram o crescimento da dívida estadual, tendo em vista as condições de grande instabilidade no *front* macroeconômico e externo, bem como os efeitos destas sobre as finanças estaduais. Os resultados das iniciativas

[98] Acerca da política fiscal no país no período 1979 e 1984, ver Oliveira (1995a).
[99] Sobre a crise do Estado brasileiro nos anos 80 ver Fiori (1989). Especificamente sobre a questão da fragilidade fiscal e financeira do Estado no Brasil dos anos 80, ver Kandir (1990).

empreendidas foram pífios, não alcançando o objetivo de efetiva restrição. O estoque da dívida estadual, em especial da dívida mobiliária, tendeu a crescer. Em termos gerais e ao longo de todo esse período (1980/1993), a composição e o estoque do endividamento estadual se explicam em boa medida pela manutenção, no âmbito estadual, do modelo de relações intergovernamentais e intragovernamentais passado[100] e do quadro institucional federativo estabelecido desde o regime militar, pautado em restrições orçamentárias fracas e num padrão de gastos descolado da base fiscal.

Além de aspectos endógenos ao próprio regime fiscal e financeiro em vigor, explica esse quadro de manutenção do *status quo* e de intensificação da fragilidade financeira dos estados o relevante poder político que, em conjunto com os municípios, estes gozaram ao longo do processo de redemocratização do país. Desde então os estados passaram a ter um papel chave na dinâmica política nacional (AFFONSO, 1995). Esse poder político fortaleceu-os no jogo de força com o Governo Central no sentido de afrouxar as restrições, pressionar pelo socorro federal e manter o quadro institucional de relações inter e intragovernamentais anterior. Ele se traduziu, no âmbito fiscal, no processo de descentralização desenrolado nos anos 80, e cujo ápice foi a Constituição de 1988.

O cunho unilateral e incompleto que o revigoramento federativo desencadeado se deu, tanto pela via dos continuados não pagamentos de encargos financeiros frente ao governo federal e a suas instituições, após as renegociações de dívida quanto pela descentralização de receitas sem descentralização de encargos, estimulou reações da parte do Governo Federal, ampliando o nível de conflitos verticais. Tais reações se fizeram presentes com o relativo fortalecimento político do governo federal, a partir das eleições presidenciais diretas de 1989. Recuperada, num primeiro momento, a sua capacidade de intervir, esta esfera buscou reverter o quadro institucional a ela desfavorável e promover a redução do déficit público federal e a reforma do Estado. Essa posição, todavia, não se sustentou no que tange aos aspectos estruturais e à dívida estadual, em função dos desdobramentos políticos posteriores no campo federal.

A frente de reação da União com resultados mais efetivos, pautada pelo unilateralismo, deu-se na esfera fiscal, levando a um acirramento dos conflitos junto aos estados. Alterou a

[100] Nas palavras de Silva, (2000, p. 45)' sobre o endividamento dos estados até meados dos anos 90, "[...] o que determinou a composição do endividamento, em grande medida, foi o processo de endividamento ao longo das décadas de 70 e 80."

distribuição vertical de receitas em seu favor por meio da ampliação das receitas não compartilhadas; efetuou a transferência e mesmo a franca redução de despesas atinentes a encargos compartilhados, descentralizando despesas e modificando o perfil de distribuição dos gastos; e empreendeu estratégias voltadas para reduzir as transferências federais às esferas subnacionais.

No imediato pré-Real, o caminho seguido pelo Governo Central foi a adoção de uma tentativa localizada de ajuste fiscal, precária e de curto prazo, sem envolver redefinições estruturantes na esfera das relações fiscais e financeiras com os estados. As medidas, sob o prisma das relações intergovernamentais, foram fragmentadas e não configuravam uma estratégia voltada para estabelecer um novo modelo de relacionamento junto aos estados, implementando restrições fiscais e financeiras fortes. Trata-se, em seguida, de forma um pouco mais específica, das esferas financeira, fiscal e política dos estados, no que tange ao período 1980/93.

4.1.2.1 Aspectos financeiros dos estados – 1980/1993

Ao longo da década de 80[101] bem como no início dos anos 90, o estoque da dívida estadual condicionou a dinâmica das relações dos estados com o governo federal, atuando como um elemento de barganha política junto àquela esfera. Condicionou, por conseguinte, o gerenciamento financeiro estadual, estando o mesmo submetido aos efeitos da política econômica, das iniciativas de controle de crédito definidas pelo Governo Federal através do Banco Central e do jogo de forças políticas no âmbito do Senado. Nesse ambiente, a União buscava restringir a concessão de crédito aos Estados por meio de medidas do Banco Central e os Estados buscavam manter a estrutura institucional do padrão de financiamento anterior e garantir a rolagem da dívida estadual, utilizavam-se para tanto de seu poder político (LOPREATO, 2002).

Os mecanismos de controle ao endividamento dos Estados que até então vigoravam, assentados sobre as resoluções fixadas pelo Senado Federal que determinavam limites globais à dívida pública, possibilitavam frentes de endividamento construídas a partir de flexibilizações e de brechas na legislação. Desde o acordo com o FMI, a exigência de controle de crédito aos governos subnacionais por normatizações do Conselho Monetário Nacional (CMN) passaram a

[101] Sobre a natureza do endividamento estadual nos anos 80 ver Almeida (1997) e Lopreato (2002).

ser implementadas pelo Banco Central. As medidas administrativas de limitação de crédito aos estados empreendidas pelo Banco Central[102] e dirigidas ao setor bancário como um todo, tinham um papel restritivo mais efetivo. Elas inauguram um comportamento do Executivo Federal que visava fechar as frentes de crédito aos estados tendo estreita correlação com o perfil da política econômica adotada. Ambas as vias de controle do endividamento estadual tiveram a sua vigência dependente do quadro financeiro global dos estados e do poder de pressão política dos mesmos junto ao Congresso Nacional e ao Executivo Federal. No fim da década de 80, o Governo Federal também atua no sentido de reduzir os espaços das exceções na legislação de limite de endividamento estabelecida pelo Senado.[103]

A despeito dessas ações, não houve, nesse período, uma solução global para o problema do endividamento estadual, que sofreu uma ampliação tanto na participação do total da dívida pública do setor público quanto na participação no PIB (Tabela 2). Na composição dessa dívida já em 1980, destacava-se a dívida externa (32,4%) e a dívida interna extralimite (22,22%) (AFONSO, 1989). A dívida externa estadual foi internalizada ao longo dos anos 80 e assumida pelo governo federal em 1989.[104] A dívida extralimite,[105] junto às instituições financeiras federais (Tabela 3), só foi renegociada em 1993.[106] Coube ao Governo Federal reescalonar e absorver os custos dessas dívidas estaduais por meio de sua encampação, além de empreender iniciativas

[102] A primeira delas, implementada sob os acordos com o FMI ao longo de 1983, traduziu-se na Resolução 831/1983 do Banco Central. Ela impôs limites nominais ao financiamento do setor públicos junto ao sistema financeiro nacional, atingindo aos governos subnacionais, conforme destaca Lopreato (2002). A última da década foi a Resolução 1469/88 do Banco Central, adotada no decorrer da política restritiva do então Ministro Maílson da Nóbrega (ALMEIDA, 1996, p. 14).

[103] O Senado faz alterações em 1989, com a Resolução 94/89, na forma de controle e nos limites, passando a incorporar nestes a dívida externa e de curto prazo, extinguindo a forma extralimite.

[104] Com a Lei 7976/89 o Banco do Brasil passa a refinanciar os mecanismos de internalização e assunção pelo governo federal de dívidas externas estaduais contraídas com aval do tesouro nacional (Aviso MF 3^0/83, MF-O9/84 e sucedâneos – empréstimos ponte e cobertura forçada de empréstimos estaduais pelo tesouro) pelo prazo de 20 anos, com 5 de carência. Também foram refinanciadas as operações de crédito internas que já haviam sido renegociadas previamente com base na Lei 1614/87. Resulta num acordo com Governo Federal, tendo um custo de aproximadamente 19 bilhões de dólares (DILLINGER, 2001, p. 1). Em dezembro de 1999 o saldo da dívida refinanciada segundo esse instrumento representava 5% da dívida renegociada e 4% do endividamento global dos Estados, sendo 40% do montante atinente à administração indireta estadual (SILVA, 2000, p. 33).

[105] Sobre a renegociação da dívida extralimite em 1993 ver Almeida (1996, 1997) e Silva (2000, p. 33). Segundo esta última as dívidas da administração direta representavam 59% do total, a administração indireta 41% (sendo 58% entidades de crédito imobiliário, 28% companhias de saneamento e 14% concessionárias de energia elétrica).

[106] Lei 8727/1993 que dispôs as diretrizes do financiamento do tesouro nacional dos saldos devedores existentes em 30/06/93 de operações de crédito de responsabilidade dos Estados e municípios contratadas até 31/09/91 junto à instituições financeiras federais. 240 meses para pagamento, estendidos por mais 120 meses, comprometimento de 11% da Receita Líquida Real (RLR). Envolveu recursos da ordem de 43 bilhões de reais.

paliativas no campo da dívida mobiliária dos estados.[107] Nessa última frente, em especial por meio da troca de títulos estaduais por federais, não conseguiu evitar o seu contínuo crescimento, em especial a partir de 1989 (Tabela 4).

Parte do insucesso das tentativas de restrição encontra-se na dinâmica interna das finanças estaduais. Funcional em períodos de crédito farto, a estrutura prévia de relações inter e intragovernamentais passou a gerar, nesse contexto de restrição financeira, desequilíbrios para as finanças estaduais. Manteve-se, ao longo do período, o comportamento que era próprio aos estados de gastar para além da sua base fiscal bem como a cobertura dos déficits por meio de crédito e pelos mecanismos inflacionários, prática então amplamente consolidada.[108] Isso ocorreu a despeito da perda de funcionalidade do modelo de relações intergovernamentais prevalecente, com tendência à inter relação entre as esferas fiscal e financeira estadual, e confirmação do endividamento como uma forma de relação intergovernamental.

Submetidos a um crescente estrangulamento financeiro, os Estados passaram a perseguir alternativas de crédito de variado espectro para manterem seu padrão de gastos. A composição dessas era correspondente ao poder fiscal de cada ente estadual. Na busca de válvulas de escape voltadas para possibilitar a tomada de novos créditos, os estados exploravam ao limite as alternativas a partir do tesouro estadual, das relações intragovernamentais que estabeleciam com os bancos e estatais estaduais e da barganha com a União no sentido de conseguir crédito junto às fontes federais, bem como transferir dívidas para o Tesouro Federal e o Banco Central. As válvulas de escape eram potencializadas pelos artifícios de financiamento de curto prazo, alguns dos quais possibilitados pela inflação ascendente que se verificou em todo este período.

Pode-se, assim, resumir as válvulas de escape para ampliação de crédito que os Estados se utilizaram desde os anos 80: a tomada de crédito junto às instituições financeiras federais; a emissão de títulos estaduais, na maioria das vezes adquiridos pelos bancos estaduais, a tomada de crédito direto de banco estadual (o que ocorreu em São Paulo); a rolagem de títulos estaduais pelo Banco Central, trocando-os por títulos federais; a tomada de crédito de curto prazo junto aos bancos privados e instituições públicas; por fim, o crédito informal obtido com o atraso de

[107] Pela Lei 7614/87 o Tesouro autorizou operações de crédito dos estados junto ao Banco do Brasil e a emissão de títulos da dívida mobiliária para rolar a dívida interna dos Estados e o déficit daquele ano, medida implementada pelo voto do CMN 340/87 (ALMEIDA, 1997).

[108] Os estados/municípios tiveram déficits primários em todos os anos entre 1988/95, segundo cálculos ajustados de Almeida (1987).

pagamentos de despesas, em parte financiado pela perda de poder aquisitivo da despesa fixada em termos nominais. Tais meios, em conjunto, neutralizavam as sucessivas tentativas de controle desencadeadas pelo Governo Central.

Uma frente importante de endividamento estadual era emissão de títulos estaduais pelos estados de maior poder fiscal e sua associação com estrutura de relações intragovernamentais que então dispunham, em especial junto aos bancos estaduais. Esses eram utilizados para potencializar as suas frentes de captação de recursos de crédito e para amenizar as dificuldades de colocação no mercado de títulos estaduais. No primeiro caso, as operações de crédito dos tesouros e estatais estaduais junto aos bancos configuravam créditos impagáveis a compor o ativo destas instituições. No segundo caso, a compra de títulos estaduais pelos bancos resultava na incorporação ao ativo desses bancos de aplicações de baixíssima liquidez. Agregando, por ambas as vias, componentes ilíquidos aos seus ativos, os bancos estaduais eram forçados a financiar sua posição ativa, captando recursos no mercado por meio da venda de títulos bancários com *spreads* crescentes.[109] Pelo prisma dos bancos estaduais, esta era uma sensível frente de desequilíbrio financeiro e patrimonial associada ao endividamento mobiliário dos estados de maior peso. Configurava-se uma ligação íntima entre essas instituições financeiras, o endividamento em títulos estaduais e as finanças dos Estados.

Esse tipo de válvula de escape implicou a fragilização dos bancos estaduais no período, tendo em vista seus impactos patrimoniais negativos. As crises de solvência dessas instituições, dado o impacto que as de maior peso tinham no mercado financeiro, forçaram intervenções do Banco Central para a troca dos títulos estaduais por títulos federais. No limite, resultaram em operações de saneamento financeiro desses bancos.[110] Além do socorro financeiro do Banco Central ao longo do período, a inflação era um mecanismo chave de sustentação desses bancos, que auferiam ganhos compensatórios na esfera financeira.

A tentativa do governo federal em estancar as relações financeiras existentes entre bancos e tesouros estaduais só obteve algum resultado efetivo com as medidas restritivas do Programa de Ação Imediata (PAI), em 1993, já num ambiente de transição para um novo modelo de relações

[109] Para uma análise dessa questão ver Almeida (1997).

[110] Destaca-se, nos anos 80, o Programa de Recuperação Econômico-Financeira dos Bancos Estaduais (PROREF) em 1984 e em 1987 um programa de saneamento das instituições financeiras estaduais ao amparo da Lei no. 7614/87 e implementada pelo Voto CMN 548/87.

União X estados. Na ocasião foram estabelecidas restrições ao crédito aos Estados, vedando a concessão de empréstimos e proibindo o socorro financeiro federal aos bancos estaduais. Por outro lado, reforçavam a recuperação de créditos pelo Tesouro Nacional ao penalizar com a suspensão de transferências voluntárias os Estados inadimplentes, além de determinar a execução das garantias oferecidas na concessão de avales a operações externas dessas unidades.

A mais importante válvula de escape dos estados, não obstante, eram as renegociações de dívida empreendidas junto ao governo federal, tanto dos tesouros quanto de estatais e bancos estaduais, envolvendo a dívida mobiliária, a dívida externa e a dívida extralimite. Nos processos de renegociação da dívida externa e extralimite, o governo federal buscou fechar algumas válvulas de escape dos estados, reduzindo de maneira gradual os espaços de tomada de crédito e rolagem de dívidas. Elas reduziam o impacto financeiro do serviço da dívida e possibilitavam a retomada dos mesmos, transferindo o ônus do seu alongamento para o Governo Central. O procedimento padrão dos Estados era de início retomar o pagamento do serviço da dívida em questão, mas posteriormente, em função da piora global de sua situação financeira, não honrá-los e fugir para formas alternativas de crédito visando complementar suas necessidades de caixa. Por ocasião da renegociação da dívida extralimite em 1993 intensificaram-se as ações do Governo Central no sentido fazer valer as habituais cláusulas contratuais de retenção de receitas, no caso de não pagamento dos encargos junto ao Tesouro Federal, bem como visando promover a ampliação de restrições ao endividamento mobiliário.[111]

Outra fonte de financiamento muito utilizada desde meados dos anos 80 eram as dívidas de curto prazo[112] (Tabela 3 e 4). Conforme sugere Almeida, cresceram de importância no financiamento de despesas fiscais as dívidas em Antecipação de Receita Orçamentária (AROs) e

[111] A revisão constituinte de 1993 (Emenda Constitucional no. 3/93) retirou as restrições colocadas pela Constituição de 1988 a retenção de recursos de transferência e receitas próprias como garantias de contratos de crédito às esferas subnacionais., exceto no montante necessário ao principal corrigido de suas obrigações ou no valor dos precatórios pendentes na data de promulgação da Constituição. Também proibiu a emissão de dívida em títulos pelos Estados até 1999, exceto no montante necessário ao principal corrigido de suas obrigações ou no valor dos precatórios pendentes na data de promulgação da Constituição. A sua posterior regulamentação pelo Senado, em 1994 e 1995, criou brechas legais para a incorporação dos juros.

[112] Envolvia a contratação de despesas sem fonte de recursos, atrasos de compromissos junto aos seus fornecedores e empreiteiros, atraso de salários, deixar de honrar compromissos fiscais junto à União, não recolhimento de contribuições à previdência, PIS/PASEP e FGTS. De uma maneira geral, os estados lançaram mão desse tipo de endividamento.

as dívidas não contabilizadas.[113] A inflação potencializava os recursos informais de financiamento de curto prazo à medida que sua taxa se elevava. Na execução orçamentária, a despesa, registrada pelo critério de competência, era paga com atraso e/ou com subcorreção, ou mesmo sem correção, e a receita era orçada de forma subestimada. Tais artifícios criavam um mecanismo informal de financiamento governamental típico de todo período de recrudescimento inflacionário.[114]

A relação de forças políticas em vigor nesse período, favorável aos Estados, contrapunha a busca de válvulas de escape destes e as tentativas de controle da parte do governo central. Ora resultou no reescalonamento de dívidas, ora na vigência de restrições federais ao crédito estadual via Banco Central e o Senado Federal. No global permitiu aos estados perpetuarem a estrutura de relações intra e intergovernamentais prévia e postergarem a solução da questão da dívida estadual.[115]

Nos contextos de crise fiscal e financeira grave, o governo central funcionou na prática como um emprestador de última instância aos estados, assumindo dívidas pretéritas em *default* e propondo condições mais favoráveis para a retomada do pagamento dos encargos financeiros correspondentes. Nessa função, o Governo Central funcionava como um elemento primordial a conferir solvência financeira aos estados. Essa ambiência tornava ineficazes os mecanismos restritivos existentes, inclusive as medidas intermitentes de controle adotadas pelo Banco Central.

Esses processos de renegociação de dívida empreendidos desde os anos 80 representaram tanto um movimento necessário para se garantir a unidade federativa e o funcionamento da federação,[116] quanto também uma implícita transferência do ônus de decisões federais prévias e de decisões de endividamento dos estados para o conjunto da Federação. Eles englobavam aspectos atinentes à autonomia dos entes estaduais e, simultaneamente, aspectos de

---

[113] Dentre as dívidas não contabilizadas uma estratégia de financiamento que passou a ser utilizada em medida significativa a partir de 1983 foram as operações triangulares, nas quais "uma empreiteira ou construtora, para realização de alguma obra pública, contrai dívida em um banco comercial ou de investimento, mas quem honra com o serviço da dívida é o governo contratante" (AFONSO, 1989, p. 256).

[114] Para análise dos efeitos da inflação nas finanças estaduais, ver Almeida. Para a autora, a chamada dívida flutuante não contratada ou *float* seria obtida de maneira estimada pela diferença entre o déficit primário acima da linha e déficit abaixo da linha (ALMEIDA, 1997).

[115] Esse jogo de forças entre União e estados é retratado em Lopreato (2002).

[116] Falando sobre as renegociações da dívida estadual de 1989 e 1993, Silva (2000, p. 10 nota 3) afirma: "mais do que um movimento de federalização da dívida, este foi um processo de consolidação do emaranhado de dívidas contraídas, direta ou indiretamente, por intermédio da União. A relação intergovernamental já estava implícita. Em ambos os casos, a contratação da operação de crédito dependia de decisões do Governo Federal."

interdependência mínima necessária à unidade federativa, sendo que o endividamento estadual passou a gerar impactos macroeconômicos negativos à medida que os desequilíbrios financeiros dos estados se intensificaram.

Em outros termos, o endividamento estadual foi em boa parte desencadeado a partir da própria relação intergovernamental estabelecida com o Governo Federal num momento anterior, sofrendo os impactos negativos da política econômica e das condições macroeconômicas de grande instabilidade desde os anos 80. Sob este prisma, ele implicou uma transferência de responsabilidade de decisões federais para o conjunto dos Estados. E neste sentido, sob um foco federativo, foi coerente a posterior assunção pelo governo federal de parcela do ônus da dívida no âmbito das renegociações junto aos estados, tendo em vista caber ao mesmo parcela da responsabilidade. Por outro lado, por sancionar a manutenção do nível de gastos dos estados para além de sua base fiscal, e fazê-lo de maneira diferenciada segundo o poder fiscal de cada estado, as renegociações de dívida também representaram uma transferência do ônus das decisões dos estados que mais se endividaram para o conjunto da federação. Denotaram também que os Estados não desenvolveram estratégias próprias de restrição ao crédito no âmbito do setor público estadual, utilizando, na maioria das vezes, os recursos disponíveis nas variadas fontes apenas por estarem disponíveis. As renegociações sucessivas incorporaram, por conseguinte, sob uma ótica federativa, elementos tanto integrativos quanto desintegrativos.

No que tange à questão da institucionalidade de controle ao endividamento esta avançou, reduzindo o arco de alternativas de crédito dos estados. A margem de manobra destes para a obtenção de crédito foi se estreitando ao longo do período. Por outro lado, a despeito das renegociações ocorridas, não se configurou uma proposição articulada e sustentável para se resolver a questão do estoque global da dívida estadual, a qual fosse factível em termos do gerenciamento das contas estaduais.

Verificou-se uma continuada ampliação do estoque da dívida global dos Estados, cuja participação no total da dívida pública consolidada cresceu entre 1983/87, retrocedendo temporariamente em 1987, com a renegociação junto ao governo federal verificada, voltando a crescer, num momento posterior, segundo uma composição mais interna do que externa. Desde o fim dos anos 80, era patente a incapacidade dos governos estaduais de levar adiante uma solução de suas dívidas sem o apoio da União. A dívida líquida dos estados/municípios ampliou-se de

maneira sensível entre 1989/93, com crescente participação relativa do endividamento subnacional na dívida total do setor público (Tabela 2).

A dívida mobiliária, em particular, respondeu pelo crescimento significativo da dívida estadual a partir de 1989, seguida pelas dívidas bancárias e de curto prazo. Entre 1989/93, a dívida mobiliária cresceu de maneira acelerada em função da sua rolagem, segundo duas frentes: a troca de títulos estaduais por federais, e sob os efeitos da taxa de juros federal (ALMEIDA, 1997; SILVA, 2000). Como conseqüência dessa situação ampliou-se de forma sensível a fragilização financeira dos estados. Requeriam-se, de maneira inequívoca, reestruturações cada vez mais pesadas de um ponto de vista financeiro, as quais dependiam da iniciativa federal. Cresceu a busca, no próprio âmbito central, por uma estratégia mais efetiva de solução e controle do endividamento dos estados, em especial o endividamento mobiliário.

Nesse período, o resultado líquido do embate entre os governos estaduais e o Governo Central foi a potencialização do endividamento estadual e a manutenção da estrutura prévia relações inter e intragovernamentais. Consolidam-se, no momento imediatamente anterior ao Plano Real, como focos de aceleração do endividamento estadual a dívida mobiliária, apesar de também crescer a dívida bancária, em especial as AROs, bem como a parcela da dívida extralimite anteriormente renegociada, com grande impacto, em particular sobre a estrutura patrimonial dos maiores bancos estaduais (Tabela 4). É em 1993 que se manifestam alguns indícios de uma nova forma de conceber as relações intergovernamentais, até aquele momento orientada pelo reconhecimento federal da dívida estadual como fruto de dada relação intergovernamental.

4.1.2.2 Aspectos fiscais dos estados – 1980/1993

As mudanças na esfera fiscal ocorridas neste período estiveram em grande medida focalizadas na distribuição vertical de receitas e despesas federativas, mantendo-se intacto o padrão de gastos dos estados. A unilateralidade na relação União X Estados pautou as ações, o que pode ser sintetizado em dois movimentos básicos. Ao longo dos anos 80, com o processo de descentralização de receitas capitaneado pelos estados e municípios; no início dos anos 90, na forma da reação da União às perdas fiscais verificadas com a Constituição de 1988, buscando

descentralizar despesas e ampliar sua participação no bolo tributário, revertendo, ao fim, os ganhos relativos dos estados anteriormente promovidos pela Constituição de 1988.[117]

No primeiro movimento transferiram-se para a esfera da distribuição vertical das receitas fiscais fortes pressões para solução da situação financeira dos estados. Recolocou-se com força a disputa por recursos tributários, acirrando-se os conflitos verticais. A descentralização de receitas ocorrida foi, de maneira essencial, pautada no crescimento da participação nas transferências de cunho federal (Tabela 5). Foi promovida pelas pressões políticas de estados e municípios, envolvendo a ampliação das transferências tributárias e não tributárias,[118] com a expansão, entre 1983/86, da participação dos estados na receita total (Tabela 6). As transferências de cunho tributário deslancharam-se em 1983, com a aprovação da Emenda Passo Porto,[119] prosseguindo, dentre outras razões, com as medidas descentralizadoras relativas à extinção da Taxa Rodoviária Única (TRU)[120] e à criação do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) em 1985.

A ampliação das transferências não tributárias, e a prevalência do peso das mesmas frente às tributárias, foi outro resultado do processo descentralizante até 1987 (AFFONSO, 1989). Não obstante o processo de descentralização fiscal que teve lugar, a participação dos estados na arrecadação global e mesmo na receita disponível total declinou a partir de 1987, talvez denotando o efeito relativamente localizado dessas medidas frente aos desequilíbrios já manifestos (Tabelas 6 e 7).

O ápice das pressões políticas das esferas subnacionais para maior descentralização de receitas de transferências manifestou-se com as mudanças do capítulo tributário na Constituinte de 1988, agregando também medidas voltadas para a ampliação da base de recursos dos estados e municípios - na alteração da base tributária do Imposto sobre Valor Adicionado estadual (o

---

[117] Para uma análise desta reversão, ver Silva (2000). Especificamente sobre a descentralização de despesas, ver Afonso (1995).

[118] Como resultado geral dessas medidas verificou-se uma significativa ampliação da relação transferências intergovernamentais/PIB de 3,24% para 5,5% entre 1983/87 (AFONSO, 1989), com papel de destaque para as transferências federais.

[119] Envolvendo a alteração do percentual dos fundos de participação, elevando o FPE a partir de 1985, para 14% do IR e do IPI; também envolveu a alocação de 2% desses impostos para um fundo especial destinado aos estados de regiões mais pobres; além disso ampliou a participação de 40% para 60% dos estados no Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), a partir de 1988. No mesmo ano de 1983 e a Emenda João Calmon estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação de, no mínimo, 13% na Educação, da parte do governo federal e 25% pelos estados/municípios. Sobre essas questões ver Oliveira (1995a).

[120] Taxa federal, extinta em 1985, após o que é criado o IPVA, de competência estadual e partilhado com os municípios.

Imposto de Circulação de Mercadorias - ICM) e na maior autonomia tributária das esferas subnacionais sobre seus próprios impostos. A ampliação da competência tributária estadual ocorreu com a incorporação na base de incidência do antigo ICM dos fatos fiscais relativos aos impostos únicos, Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), Energia Elétrica (IUEE), Minerais (IUM), sobre Transportes Rodoviários (ISTR) e sobre Comunicações (ISC), todos de competência federal e sujeitos a partilha com as esferas subnacionais. Isso potencializou a capacidade de geração de receitas do novo Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) estadual. Por outro lado, extinguiu uma forma relevante de financiamento de áreas voltadas para o suprimento de infra-estrutura na Federação, bem como um elemento explicitamente coordenador do modelo federativo do governo militar.

Os mecanismos de transferência fiscal da esfera federal alterados pela Constituição representaram um aspecto chave no reforço de receitas dos estados no período. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi elevado de maneira gradual de 18% (1988) para 21,5% (1993) do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Também se passou a destinar 3% ao Fundo Constitucional de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Adicionalmente, os estados exportadores foram contemplados com um fundo com base no IPI,[121] distribuído de forma proporcional às exportações. No global, a União reduziu de forma relevante a sua participação em dois de seus importantes impostos, passando a caber-lhe 53% da arrecadação do IR e apenas 43% do IPI.

O resultado geral para os estados foi uma maior autonomia fiscal, na forma da ampliação de sua competência tributária, maior poder sobre as alíquotas dos impostos de sua competência, proibição da União de conceder isenção de tributos estaduais, ampliação das transferências federais, de natureza automática e não vinculada, aspecto relevante notadamente para os estados com base fiscal própria reduzida. No que tange ao poder residual de tributar, a União ainda manteve as suas atribuições anteriores (OLIVEIRA, 1995b).

O ponto controverso da Constituição de 1988, em termos federativos, foi a recusa dos congressistas em discutir a distribuição dos encargos e de mecanismos que viabilizassem a provisão de serviços relevantes. Delegou-se aos estados um universo pequeno e indefinido de competências legislativas e governamentais, sendo o grosso das mesmas compartilhadas. Áreas

[121] Composto por 10% do IPI, cabendo 75% aos estados exportadores e 25% aos municípios correspondentes.

importantes como a Seguridade Social, a Educação, a Segurança Pública, rodovias e a infra-estrutura, foram tomadas como de competência compartilhada, sem maiores detalhamentos (Quando 3). Isso se traduziu num processo de descentralização incompleto, só pautado pela descentralização de receitas e nebuloso no que tange à distribuição de despesas, com conseqüências posteriores adversas (OLIVEIRA, 1995b; LEME, 1992).

Em função desse quadro, inaugurou-se, desde 1989, um segundo movimento, no qual se verifica a reação da União às medidas descentralizantes. De início, por meio de uma descentralização unilateral de despesas, na chamada "operação desmonte",[122] evadindo-se das funções compartilhadas, mais para desonerar-se de algumas delas do que para resolver os conflitos. Não houve uma solução satisfatória para a distribuição de encargos e ampliaram-se as críticas acerca da sobreposição de responsabilidades entre Governo Estadual e Federal.

Esta descentralização não coordenada de despesas resultou numa redução da participação federal no total consolidado da Formação Bruta de Capital e do Consumo Corrente, equivalentes, em 1988, a 33% e 46%, respectivamente. As esferas subnacionais chegaram a responder, entre 1990/91, por 81% dos investimentos e 65% do consumo, participação esta que é levemente reduzida em 1994 para 78% e 61%.[123] Estes resultados denotam uma sensível redução da participação federal na distribuição dos gastos governamentais globais, em especial nos gastos sociais e investimentos (AFONSO, 1996).

Por outro lado, como discurso favorável à reversão da descentralização de receitas que se fazia lugar, passaram a ser utilizados à larga os argumentos de perda pela União de receita e poder sobre o gerenciamento da política fiscal. O Governo Federal empreendeu estratégias voltadas para a ampliação de sua participação no bolo tributário buscando meios de reduzir as transferências aos governos subnacionais, recuperar receitas e a sua liberdade de administrá-las. Já entre 1988 e 1990, houve uma redução de 0,5% do PIB nas transferências não-constitucionais realizadas para aquelas esferas, com o peso deste ajuste recaindo em particular sobre os estados, os quais viram sua cota diminuir, neste período, de 1,65% para 1,08% do PIB (OLIVEIRA, 2005, apud SERRA; AFONSO, 1991) (Tabela 8).

---

[122] A "operação desmonte" foi idealizada pelo Governo Sarney em 1988, a qual os Estados buscaram a todo custo retardar e que passa de fato a ocorrer a partir do governo Collor.

[123] Cabendo aos estados uma participação no consumo corrente de 39% em 1988, 41% em 90/91 e 36% em 1994; na formação bruta de capital 33%, 20% e 22%, respectivamente.

A principal estratégia do Governo Federal para solucionar seus problemas fiscais assentou-se no uso das contribuições sociais e dos impostos não compartilhados como mecanismo de financiamento, ampliando a carga tributária global[124] e reduzindo o peso dos impostos compartilhados no total da receita tributária (Tabela 8). A receita com os impostos compartilhados perdeu fôlego tanto em função do menor dinamismo da economia (caso do IPI) quanto do menor interesse do governo federal em ampliar as arrecadações dos mesmos, com impactos indiretos sobre as receitas de transferências subnacionais (Tabela 9).

Como conseqüência do processo de avanço do governo federal no bolo tributário, a participação do governo estadual no total da receita disponível passou a cair a partir de 1992, apresentando taxas negativas de crescimento anual entre 1991/1993 (Tabela 9). O baixo dinamismo da economia entre 1990/92 e a conseqüente queda de arrecadação do ICMS, com participação decrescente no total da receita tributária e no PIB, também contribui para esse quadro desfavorável (Tabela 8). Daí as iniciativas de reforço fiscal de âmbito federal acirrarem os conflitos nesta esfera, além de trazerem restrições ao processo de descentralização fiscal tal como definido pela Constituição de 1988. Os efeitos positivos da elevação de receita promovidos pela Constituição, no que tange aos estados, verificaram-se só até 1991. Já entre 1992/93, os estados passaram a sofrer deterioração fiscal, reduzindo-se o superávit (Tabela 10).[125]

Prevaleceu, ao fim desse período, a visão da União como a perdedora no processo constituinte,[126] com suas ações na esfera fiscal tendendo a ser conflituosas e unilaterais, voltadas para resolver seus problemas de caixa, sem buscar alterar qualitativamente o perfil das relações intergovernamentais. Esse comportamento era justificado, teoricamente, pelas críticas dos órgãos internacionais aos ditos excessos da descentralização fiscal no Brasil, os quais tendiam a destacar seus possíveis efeitos danosos sobre o sistema tributário e sobre o gerenciamento macroeconômico. Ainda não havia espaço para um controle fiscal sobre os estados da parte do governo central estando as suas ações orientadas para o reforço de suas próprias contas.

---

[124] Prado (2001) evidencia que a arrecadação da União cresceu sua participação no total entre 1990/93, resultando num crescimento da carga tributária de 3%, em período recessivo. Infere que isso se deu basicamente face ao aumento das contribuições sociais e a indexação de receitas.

[125] Este aspecto é agravado pelos elevados níveis que a inflação atingiu, neste período, conforme dados ajustados de NFSP primário e operacional de Almeida (1997).

[126] As perdas de receita da União com Constituição de 1988, todavia, não chegaram a 1% do PIB, mais do que compensadas pela elevação das receitas com contribuições em 4,5% PIB (AFONSO, 1996).

4.1.2.3 Aspectos políticos – 1980/1993

A ampliação do poder fiscal e político dos estados ao longo dos anos 80, e sua perpetuação até o pré-Real, potencializou a lógica de gastos subnacional pautada no modelo de relações inter e intragovernamentais instaurado a partir do regime militar. Este poder político funcionou para que, neste período, os encargos da dívida estadual junto ao governo federal não fossem pagos, ou fossem rolados; ocorresse um processo desbalanceado de descentralização fiscal, pautado, de início, na descentralização de receitas; por fim, fosse mantida a institucionalidade prévia de relações intragovernamentais.

O jogo de forças pendendo favorável aos estados implicou uma continuidade do perfil de relações entre União e estados vigentes anteriormente. O maior poder político dos estados ocupou o vácuo gerado pela fragilização do governo federal, utilizando seu poder de veto no Congresso como mecanismo de manutenção do *status quo*. O perfil de relações inter e intragovernamental que persistiu era baseado na flexibilidade orçamentária, viabilizando a sustentação dos gastos estaduais, ao mesmo tempo, inibindo a consolidação de um processo de restrição fiscal/financeira. Não promoveu, portanto, mecanismos voltados para a restrição de gastos, muito menos mecanismos de auto-restrição financeira dos estados.

As razões mais gerais desse maior poder político dos governadores e dos estados, desde os anos 80, podem ser encontradas na crise simultânea do Estado Desenvolvimentista e do regime militar, as quais enfraqueceram politicamente o Governo Federal. O governo federal teria perdido legitimidade política, poder de coordenação, recursos fiscais e capacidade de alavancagem de recursos financeiros. Por contraposição, os Executivos estaduais ganharam poder nos campos político e fiscal. Este processo se inicia com as eleições diretas para o governo estadual em 1982, com os governadores assumindo um papel chave na redemocratização do país, sendo coroado pela ordem legal criada pela Constituição de 1988, conforme Abrúcio (2002).

O perfil tradicional das relações políticas verticais e horizontais estabelecidas entre os entes federativos promoveria as ações unilaterais, que, ao longo da história dessa Federação, ora penderiam sob a égide de lideranças regionais de peso ora de presidentes fortes, ou coalizões políticas de peso, flutuando entre movimentos centralizadores e descentralizadores. Nessa estruturação política, destaca-se como um elemento caracterizador do país a fragilidade dos mecanismos de restrição sobre o Executivo pelos demais poderes, o Judiciário e o Legislativo. Os

pesos e contrapesos normalmente voltados para restringir o Executivo e potencializar o caráter democrático de sua atuação teriam baixa efetividade no Brasil, em especial na esfera estadual.[127]

O Executivo estadual, na figura do governador, se notabilizaria como a força política mais importante do estado, tendo injunção sobre a base eleitoral de Prefeitos, Deputados Estaduais, Federais e Senadores. Eles exerceriam um controle político sobre os políticos regionais, com grande penetração do governador no âmbito da política estadual[128] e mesmo na atuação dos representantes federais do estado no Congresso Nacional. A baixa capacidade do Legislativo e do Judiciário estaduais em restringir os poderes do Executivo Estadual complicaria a vigência de um mecanismo típico das democracias republicanas.

Em momentos de ausência de um governo de coalizão[129] no plano central, este poder dos governadores tenderia a se apresentar de forma mais visível na esfera federal,[130] em especial no Congresso Nacional, prevalecendo uma lógica defensiva e atomizada no seu funcionamento. A atuação dos deputados federais, apesar de um pouco mais independente e partidarizada do que a de Deputados Estaduais, ocorre sob a influência dos governadores, assentando-se na distribuição de cargos e no atendimento de suas bases eleitorais. Essa influência lhes dá um poder também direto junto ao Governo Federal para indicar seus aliados políticos nos quadros de órgãos federais descentralizados (Souza, 1998).

A estruturação política da Federação brasileira implica a ausência de arenas institucionalizadas para a manifestação das relações federativas, formas explícitas capazes de traduzir na esfera de decisões federais os interesses regionais. Segundo COSTA (2002, p. 1), este aspecto é uma característica política central da Federação no Brasil, sendo que as decisões atinentes às esferas subnacionais dão-se da seguinte forma:

> "burocratas federais e estaduais, representantes políticos locais e, em alguns casos, representantes de interesses privados, estabelecem negociações e resolvem conflitos em reuniões informais ou comissões e conselhos pouco representativos e mesmo à margem dos canais institucionais de decisão".

---

[127] Abrúcio (2002) estabelece esta concepção, colocando na questão da não republicanização da esfera estadual brasileira o grande problema político desta Federação.

[128] Abrúcio (2002) denomina este fenômeno de "ultrapresidencialismo estadual".

[129] Este conceito é utilizado por Costa (2002) e Abrúcio (2002), além de diversos outros textos e autores da Ciência Política, sendo retirado de Abranches (1988).

[130] Abrúcio (2002) denomina este tipo de situação de "Federalismo estadualista".

O Congresso não é um espaço institucionalizado da barganha intergovernamental, não sendo funcional nem tampouco compatível com o sistema político vigente no país a delimitação explícita dessa questão, na forma de uma arena decisória própria. As barganhas federativas ocorrem à margem das estruturas políticas formais do Estado, não se submetem a nenhum tipo de controle político formal e mesmo dentro do Congresso não aparecem de maneira formalizada. O Senado, em particular, ao funcionar muito mais como um revisor das decisões da Câmara, não cumpre de maneira efetiva o papel de arena institucional de manifestação dos conflitos federativos, como em outras federações. Notabiliza-se no máximo como uma instância de ações pontualizadas voltadas para a flexibilização das restrições ao endividamento e de pressão para renegociação de dívidas subnacionais, assumindo a lógica da informalidade (ABRÚCIO, 2002).

Tais características políticas da Federação no Brasil são também lidas por (AFFONSO, 1995), segundo o qual as relações entre os estados e a União tendem a ocorrer historicamente mediante barganhas informais, realizadas tanto no Congresso quanto na burocracia federal, com base em cargos, fundos e recursos federais.

Nos anos 80, esses mecanismos informais de relações intergovernamentais tenderam a se manifestar sob notória influência dos governadores, fortalecidos naquela década pelo processo de redemocratização do país e pelo fato do exercício da presidência se dar por uma figura não submetida a um processo eleitoral direto. Cresceu a importância política dos estados no âmbito nacional, ao mesmo tempo efeito e causa do processo de redemocratização, alçando-os à categoria de centros de poder alternativos ao governo central. Estes centros de poder eram de natureza desigual, competindo entre si e, naquela ocasião, contando com poder de veto sobre as decisões nacionais (SOUZA, 2001). Esse poder de veto às iniciativas federais no âmbito do Congresso atingia em especial aquelas ações atinentes aos interesses dos estados.[131]

Com as eleições diretas para Presidência da República, em 1989, sinalizou-se, de início, uma recuperação do poder do Executivo Federal. Não obstante, o fato de Collor eleger-se numa eleição "solteira" contribuiu para uma baixa articulação de sua candidatura nos meios partidários, no Congresso e junto aos governadores. Adicionalmente, seu fracasso no sentido de estabilizar a economia, enfraqueceu-o inclusive junto aos partidos que o apoiavam (ABRÚCIO, 2002). As eleições para governador em 1990, por outro lado, resultaram numa situação em que praticamente

[131] Encontra-se essa idéia em diversos autores da Ciência Política como Ames (2001), Arretche (2001), Abrúcio (2002) e Souza (2001).

inexistiam laços políticos dos governadores entre si, a não ser os tradicionais entre os estados do Nordeste, verificando-se grande independência destes perante o Presidente da República.

Pouquíssimas mudanças ligadas à ordem federativa foram aprovadas por Collor, face ao frágil respaldo político que dispunha no Congresso. Sua tentativa de encaminhar as discussões por meio dos governadores foi fracassada, não alcançando resultados na reforma tributária e muito menos na questão do endividamento estadual (ABRÚCIO, 2002). O rápido desgaste político de Collor criou espaço para que o poder relativo dos estados frente à União ainda prevalecesse, apesar de já se verificar a sua fragilização financeira. Ficou assim preservado o poder de veto dos governadores às mudanças na ordem federativa até o Plano Real.

Em síntese, no plano estadual, no mínimo até 1994, manteve-se o poder dos governadores sustentado em nível estadual pelo controle exercido pelos mesmos sobre o processo decisório em toda sua extensão, atuando no sentido de neutralizar o papel fiscalizatório dos demais poderes, com destaque para as Assembléias Estaduais,[132] os Tribunais de Contas Estaduais e o Ministério Público Estadual (ABRÚCIO, 2002). A Constituição de 1988, com a criação dos Ministérios Públicos Estaduais e a ampliação do poder do Legislativo Estadual, criou certo espaço para que mudanças nessa estruturação política pudessem se dar. Além da fraca fiscalização institucional no âmbito estadual, a baixa visibilidade política do poder executivo é alimentada pelo comportamento característico do eleitor de não acompanhamento de suas políticas. Não se manifestariam, portanto, no plano político estadual, mecanismos de *accountability,* capazes de funcionar como elementos de restrição a atuação fiscal/financeira dos executivos.

No plano nacional, o poder dos governadores durante esse período não redundou numa coalizão hegemônica de poder com força para fazer mudanças estruturais capitaneadas pelos governos estaduais. Orientou-se pela lógica unilateral, havendo uma baixa coordenação e cooperação entre os mesmos e o governo federal. As alianças entre os estados eram de caráter defensivo e pontual, limitando-se essa ação ao poder de veto a mudanças no seu próprio *status quo* (ABRÚCIO, 2002). Isso resultou na manutenção da institucionalidade prévia de relações inter e intragovernamentais. Também no campo político não existiram entre 1980/1993 as

[132] Abrúcio (2002) constata, para o caso das Assembléias Estaduais de 14 estados brasileiros, uma atuação subordinada ao Executivo no período 1991/94. Costa e Oliveira (1998) constatam para o mesmo período a fraqueza da Assembléia Legislativa do principal estado da federação, São Paulo.

condições globais para que se instaurasse um processo de restrição fiscal e financeiro dos estados capitaneado pela União, voltado para alterar as relações entre Estados X União.

4.2 Os condicionantes mais imediatos do esquema de restrição aos estados

Desde o Plano Real, foram lançadas importantes bases econômicas, políticas e institucionais, as quais serviram para lastrear as medidas de maior conseqüência na esfera intergovernamental, ocorridas nos anos que se seguem. Tais bases permitiram posteriormente um verdadeiro *turning point* no que tange às restrições aos governos estaduais e as relações inter e intragovernamentais. Elas inauguram uma nova fase do Federalismo brasileiro, marcado pela introdução de um regime fiscal, o qual tem como fundamentos últimos a sustentabilidade financeira da dívida estadual e as restrições orçamentárias fortes. É necessário destacar este ambiente específico em que essas alterações significativas foram possíveis para entender o que proporcionou a situação atual de maior controle fiscal e financeiro dos governos estaduais e a mitigação dos impactos macroeconômicos de sua atuação, sob a égide do Executivo Federal. Também é importante evidenciar certos desdobramentos que este ambiente gerou, os quais se colocam enquanto elementos de mediação entre esta lógica global e o plano específico do controle fiscal e financeiro dos estados.

4.2.1 O novo ambiente para a mudança e seus desdobramentos

No final da década de 80, Fonseca (1989) falava do descompasso do Brasil com relação à visão liberal de Estado, então hegemônica em âmbito mundial. Evidenciava, em particular, a falta de espaço das idéias liberais, buscando saídas para a sua adoção no país. Nos anos 90, de maneira distinta, o liberalismo passou a ocupar a agenda do governo brasileiro e, gradualmente, galgou crescentes espaços, tanto na esfera do Executivo Federal, de suas burocracias quanto na academia. Mas é no governo FHC que ganhou força e consolidou a sua hegemonia, ensejando esse processo na forma de mudanças políticas e institucionais lançadas na esteira do Plano Real.

O sucesso do Plano de estabilização deu amplo fôlego à estratégia liberal em curso de inserção financeira e privatização de estatais, chancelada pela política econômica. A rápida e significativa redução da inflação, a sua manutenção em patamares baixos, possibilitada pela

conjugação de condições internas e externas favoráveis, foi o elemento crucial para dar força política a essa estratégia, garantir a vitória de FHC em 1994, a partir de uma plataforma que visava o aprofundamento das reformas liberalizantes, da privatização e da redefinição do papel do Estado.[133]. O Real não foi apenas uma política de estabilização de preços mas também um projeto de desenvolvimento liberal orientado para convergir de maneira rápida a estrutura produtiva e a produtividade da economia nacional em direção aos padrões das economias avançadas (BELLUZZO; COUTINHO, 1996).

Num contexto estabilizado, o governo brasileiro sustentou perspectivas de valorização de câmbio e de manutenção de taxas de juros reais elevadas, facilitando o processo de inserção do país no mercado global. Promoveu a oferta de ativos financeiros fortemente atraentes, com destaque para os títulos da dívida pública de curto prazo, mas também ações de empresas em processo de privatização, bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação, ações depreciadas de empresas privadas mais afetadas pela política econômica adotada (BELLUZZO; COUTINHO, 1996).

As taxas de juros altas não se constituíram num elemento conjuntural, elevadas em função das crises externas, apesar de ocorrer sua ascensão significativa nessas ocasiões. Elas são um componente intrínseco à estratégia adotada, que estabelece um piso para a taxa de juros básica da economia brasileira necessário para atrair o capital externo e sustentar um modelo de economia com grande abertura externa (ALMEIDA; BELLUZZO, 2002).

A variável de ajuste deste modelo de abertura e estabilização eram as contas públicas, cujas condições prévias relativamente favoráveis deram espaço para que as contas federais cumprissem um duplo papel na política econômica: o de acomodar os custos da política cambial e monetária e de conter os eventuais riscos de *default* da dívida pública, capazes de ocasionar a fuga de capitais (LOPREATO, 2002). Condicionada por esse duplo papel das finanças públicas e pelas ainda existentes restrições políticas a uma política mais restritiva, a política fiscal foi conduzida sob o prisma da gradualidade, desde os preparativos para o Real até a crise russa em1998.

[133] Havia, como evidencia Krugman (1995), uma onda de excessivo otimismo no que tange aos "emergentes", até a crise do México. Este otimismo verificado desde o início dos 90 fez com que os fluxos de capital dirigidos ao Brasil antecedessem mesmo a própria renegociação da dívida externa e muitas das reformas liberalizantes. A adesão do Brasil ao Plano Brady, em 1992, foi um elemento adicional a fortalecer o clima favorável ao projeto liberal.

O quadro de maior confiança dos mercados, promovido pelas medidas em curso e pelo ambiente estabilizado, possibilitou fluxos de capital de curto, em momento posterior, de longo prazo. Isso envolveu um período de grande confiança na economia brasileira,[134] proporcionando um ambiente político extremamente favorável às reformas liberalizantes (BAUMAN, 2001). Esse ambiente gerado pelo modelo de abertura e estabilização do Real trouxe inúmeros desdobramentos de ordem econômica e política. No que tange às relações inter e intragovernamentais, com destaque para os Estados, considera-se importante explicitar três ordens de desdobramentos: a intensificação do avanço do governo federal sobre o bolo tributário em detrimento dos estados, os impactos negativos do novo contexto macroeconômico sobre as finanças estaduais, a ampliação do poder das burocracias federais sobre as questões referidas ao controle fiscal/financeiro estadual, com mudança de peso político no âmbito das relações federativas. Os subitens seguintes tratam desses desdobramentos.

4.2.1.1 Intensificação do avanço do governo federal sobre o bolo tributário

Não havia ambiente político para um ajuste fiscal estrutural nas contas públicas no Brasil do imediato pré-Real. O governo federal buscou, simplesmente, construir um lastro fiscal para o ano de 1994 por meio de um ajuste localizado de suas contas. Contou como elemento a seu favor o fato do nível de endividamento global do setor público, em especial federal, vir de um patamar mais favorável desde o Plano Collor, com uma relação DLSP/PIB da ordem de 28% em 1993 (Tabela 3). Esta situação relativamente favorável deu margem de manobra para o salto relevante do nível da dívida já em 1994. Na construção do lastro fiscal, adotou medidas tópicas, apregoadas como temporárias, voltadas para a elevação da receita, sob o discurso de que a queda da inflação faria aparecer um déficit potencial,[135] com impacto negativo sobre as contas públicas.

A estratégia de avanço do governo federal sobre o bolo tributário, inaugurada desde o pós-constituinte, 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. Tendo estabelecido o contingenciamento orçamentário para 1994, lança mão a partir daí desta prática como medida recorrente de ajuste fiscal. Mas é a aprovação da desvinculação de receitas de maneira prevista

[134] Este processo, todavia, foi insuficiente para garantir o crescimento sustentável de longo prazo (ALMEIDA; BELLUZZO, 2002).
[135] O chamado "efeito Bacha". Para um questionamento desse efeito, ver Carvalho (1999) e Giambiagi (1995).

em lei, a Emenda Constitucional que instituiu o Fundo Social de Emergência,[136] que se notabiliza como a iniciativa de peso para 1994. Este instrumento atinge, de maneira indireta, os recursos de transferência aos estados e municípios. Sua aprovação no Congresso, dada sua natureza, só foi possível a partir do ambiente de grande descontrole inflacionário que antecedeu o Real, e dos interesses políticos articuladores voltados para a eleição de Fernando Henrique Cardoso. O PSDB, junto ao PFL, a atuação de lideranças regionais de maior peso e dos governadores garantiram a aprovação da medida, apesar de muitos estados e municípios do NO, NE e CO, mais dependentes de transferências federais, sofrerem perdas de receitas com a mesma (ABRÚCIO, 2002).

Soma-se à introdução do Fundo Social de Emergência (FSE), o início da cobrança do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), bem como o reconhecimento da constitucionalidade de cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de 15% para 23%, para as entidades financeiras. Esse conjunto de medidas elevou a participação das contribuições sociais na carga tributária de cerca de 11,3% do PIB para 19% em 1994.

As medidas do governo federal na esfera da receita tiveram o efeito de aprofundar a redução da importância relativa dos impostos compartilhados e fazer avançar cada vez mais o orçamento fiscal em direção aos recursos do orçamento de seguridade, estratégia que é a grande responsável pelo salto da carga tributária global de 25,8% (1993) para 29,8% (1994). Já na ocasião dos preparativos do Real, o governo federal tinha mais do que compensado as perdas de receita verificadas no pós-constituinte, como visto anteriormente.

A reedição posterior do FSE, com outros nomes, o contingenciamento orçamentário direto que o Executivo Federal passou a efetuar em diversas ocasiões, a ampliação das receitas com contribuições sociais, apregoadas como medidas temporárias, denotam as estratégias de administração de receita que se consagraram a partir do Real. Elas embutem, de maneira implícita, reduções de transferências federais aos estados.[137] O resultado global, sob o prisma das relações intergovernamentais, é o avanço do governo federal no bolo tributário (Tabelas 6 e 7).

---

[136] Emenda Constitucional de Revisão no. 1, de 01/03/1994 que introduz o FSE reduzia temporariamente em 20% de todos os impostos e contribuições da União, a parcela do IR na fonte dos salários federais da administração direta e indireta que deveria ser transferidos aos estados/municípios. Deveria vigorar em 1994 e 1995.

[137] No caso das desvinculações de receita, os instrumentos subseqüentes do FSE (Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e Desvinculação de Receitas da União – DRU) reduzem gradualmente a perda de recursos de transferência

A tentativa de atuação mais articulada no campo das relações fiscais entre a União e os Estados apresentada pelo Governo Federal é a proposta de reforma tributária em 1995. O governo Fernando Henrique considerou que a estratégia de emenda constitucional possibilitaria uma mudança na tributação indireta no país. Apresentou, por esta razão, a Proposta de Emenda Constitucional de Nº. 175/1995. Ela tinha como principais instrumentos a consolidação de um imposto do tipo IVA (Imposto sobre o Valor Adicionado), de base ampla, que conjugasse o ICMS e o IPI. Ele seria cobrado no destino e compartilhado entre os estados e a União, com alíquota uniforme em todo território nacional. Os principais objetivos da reforma eram simplificar e ampliar a abrangência do IVA nacional, desonerar as exportações, desonerar o ICMS de insumos básicos e equipamentos do setor agropecuário, certos componentes da cesta básica, bem como possibilitar o reconhecimento do crédito deste tributo na aquisição de bens para compor o ativo fixo da empresa e extinguir a "guerra fiscal"[138] (VARSANO, 1995). Os impactos imprevisíveis dessa iniciativa sobre suas receitas próprias e de transferências, bem como a perda da capacidade de conceder benefícios com base no ICMS (que ocorreria em função da implantação do IVA destino) levaram os estados a recusarem esta proposta.

4.2.1.2 Burocracias federais e as relações fiscais/financeiras entre Estados/União

Um outro desdobramento que se pode evidenciar no novo ambiente ensejado pelo Plano Real, relativo à relação União X Estados, diz respeito a uma importante conseqüência promovida pelo fortalecimento político do Executivo Federal. A estabilidade da coalização política de sustentação do governo Fernando Henrique garantiu as maiorias necessárias para a aprovação das profundas reformas ocorridas no âmbito do Estado brasileiro. O norteamento dado pelo Executivo Federal passou a ter hegemonia sobre o Legislativo e as esferas subnacionais. Configurou-se internamente, a partir da opção liberal do governo brasileiro, da montagem de uma coalizão política e do sucesso do plano de estabilização, uma relevante transferência de poder para as burocracias federais. Estas passaram a agregar cada vez mais técnicos afinados com

---

vinculados ao Imposto de Renda. Mas a DRU ainda mantém a desvinculação do imposto de renda sobre a folha da União, suas autarquias e fundações, prevista desde o início pelo FSE, conforme EC 17/97 e EC 42/2003.

[138] De acordo com a proposta, a alíquota interna aos estados seria determinada pelo Senado; no caso das operações interestaduais, caso o Senado reduzisse a zero a alíquota estadual, a alíquota federal subiria até ocorrer a igualdade entre a alíquota interna e a externa. As operações de importação seriam consideradas internas, cabendo o tributo ao estado destinatário físico da mercadoria.

aquela visão havendo grande receptividade ao pensamento liberalizante. Tais burocracias tiveram seu poder decisório aumentado, sendo importantes vetores de disseminação deste pensamento nas esferas governamentais. Isso ocorreu notadamente na esfera do gerenciamento macroeconômico, a qual passa a comportar um conjunto de burocratas que comungam e alguns se formaram nas mesmas linhas de pensamento prevalecentes nas instituições multilaterais mundiais.[139]

Estas burocracias se alinham ao conjunto de burocracias governamentais de outros países periféricos, adotando como principal inimigo as diferentes formas de "populismo macroeconômico". Os centros internos de decisão macroeconômica, cujos principais elos são o Banco Central e o Ministério da Fazenda, ganharam poder para implementar uma política monetária e fiscal de grande autonomia e relativamente padronizada, sendo gradualmente blindados de influências técnicas e políticas que possam divergir da mesma, num processo indireto de internacionalização do poder decisório. A idéia de internacionalização do Estado, encontrada em Cox (apud FIORI, 1997), parece se aplicar bem ao que ocorreu.

Em especial, mas não só, as burocracias do Executivo Federal vinculadas ao Ministério da Fazenda, notadamente do Banco Central, da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, ampliaram seus poderes e abriram espaço para a incorporação do pensamento liberal, tornando cada vez maior a permeabilidade da máquina estatal às visões dos órgãos internacionais. A ampliação do poder das burocracias federais também influenciou as decisões atinentes às questões fiscais e financeiras e às relações intergovernamentais, diante da perda relativa de poder dos governadores em razão da crise fiscal e financeira estadual. As medidas restritivas adotadas nesta esfera e as formas específicas com que foram implementadas denotam a opção do Governo Federal por uma estratégia promovida pelas burocracias federais pautada pelo estabelecimento de regras e no controle fiscal/financeiro dos Estados.

---

[139] Apenas para efeito de recordação do leitor evidencia-se que a STN teve como secretários entre 1992 e 2002, em ordem cronológica decrescente, Eduardo Refinetti Guardia (maio/2002 a dez./2002), Doutor em Economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo FIPE/USP; Fábio de Oliveira Barbosa (jul./1999 a abr./2002), Economista, com mestrado em Teoria Econômica pela UnB e especialização em Política e Programação Financeira no FMI; Eduardo Augusto de Almeida Guimarães (nov./1996 a jun./1999), este último de formação heterodoxa, e Murilo Portugal (out./1992 a nov./1996) Mestre em Economia na Universidade de Manchester. Na Fazenda, Pedro Sampaio Malan como ministro entre 01/01/1995 a 31/12/2002 (Presidente do Banco Central entre 09/09/1993 a 31/112/ 1994; Diretor Executivo junto ao Banco Mundial no período de 1986 a 1990 e de 1992 a 1993; Diretor Executivo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento no período de 1990 a 1992). No Banco Central, Armínio Fraga Neto, de 04/03/1999 a 01/01/2003, Gustavo Henrique de Barroso Franco, de 20/08/1997 a 04/03/1999 e Pérsio Arida, de 11/01/1995 a 13/06/1995.

Este parece ter sido considerado o caminho mais adequado ao foco prioritário, dada a dimensão da estabilização macroeconômica no Real, possivelmente por ser o menos complexo e mais rápido para se implementar levando em conta uma propalada cultura não cooperativa dos Estados. A participação dessas burocracias nesse processo, apesar de uma característica comum às aplicações desse tipo de política nos Estados periféricos, evidencia uma peculiaridade da experiência do Brasil nas mudanças na esfera das relações intergovernamentais em função do significativo peso, da ação coesa e coerente das mesmas com as vertentes liberalizantes de mudanças propostas pela nova visão de restrição subnacional hegemônica em termos mundiais, conforme visto no Capítulo 3.

As duas estruturas burocráticas com maior destaque no que tange às relações intergovernamentais são a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Central. A primeira passou a assumir um crescente papel de acompanhamento e sistematização das contas estaduais, inclusive com poderes de auditagem, de forma a tornar mais explícita a situação real dessas contas e facilitar o pagamento da dívida estadual junto ao Tesouro. A STN teve seu poder ampliado, em especial a partir de 1995, quando passou a avaliar, de maneira efetiva, as condições financeiras dos Estados caso a caso, tornando-se a implementadora do programa de ajuste fiscal e a controladora da dívida fundada estadual, além de gradualmente estabelecer a única base estatística padronizada de informações sobre as contas estaduais, em moldes adequados a sua avaliação econômica. Este poder será melhor especificado, quando se efetuar a análise em si do processo de controle fiscal e financeiro dos estados, no próximo capítulo.

O Banco Central, por outro lado, que já aplicava medidas de controle sobre a oferta de crédito aos estados desde os anos 80, passou a ter maior autonomia e apoio político do governo federal em suas iniciativas, fortalecendo seu papel de restringir o crédito bancário público e privado aos tesouros estaduais e estatais bem como no gerenciamento e extinção dos bancos estaduais (FARIAS, 2000).

O fortalecimento do Executivo Federal e de suas burocracias ocorreu em detrimento dos canais tradicionais de inter relação entre os estados e Governo Federal, vistos como espaços de flexibilização orçamentária, substituindo, em grande parte, os mecanismos informais de decisão por deliberações burocráticas orientadas pelo papel da União de maior credor dos estados. A análise no próximo capítulo, das formas específicas com que o controle federal sobre os estados

vai sendo implementado, possibilitará identificar melhor este aspecto que envolveu uma crescente despolitização das relações federativas no Brasil.

4.2.1.3 Intensificação dos desequilíbrios das contas estaduais

O terceiro desdobramento da estabilização econômica que se deseja destacar são os efeitos que o novo regime cambial e monetário do Real promoveu no âmbito do setor público estadual. Tendencialmente, ele ampliou o desequilíbrio fiscal e financeiro do setor público como um todo,[140] cujo desempenho é afetado pelo comportamento do câmbio/das reservas e das variações na taxa de juros, ambos com impactos sobre o estoque da dívida pública (BRAGA, 1995). A relação DLSP/PIB federal em 1994 atingiu o patamar de 43%, crescendo também na esfera estadual. Não obstante, dadas as condições iniciais mais favoráveis dessa esfera, esses efeitos puderam ser absorvidos durante certo tempo, o que não ocorreu na esfera estadual.

Mais do que efeitos negativos sobre as receitas ou despesas, financeiras ou não, o novo ambiente desencadeou a implosão do padrão de financiamento que os Estados mantinham, até então ainda referido à arquitetura de relações inter e intragovernamentais traçada em tempos do regime militar. Estruturado com uma dada perspectiva de institucionalidade (perfil de relação com o Governo Federal, estrutura de relações intragovernamentais, pautada além do tesouro, nos bancos e estatais estaduais), este padrão, conforme já visto, promovia o endividamento de maneira cada vez mais descolada da base fiscal dos tesouros estaduais. Além de mecanismos de rolagem de dívida junto ao governo federal, o financiamento inflacionário era um fator crucial para a administração financeira dos estados. A nova ordem estabilizada e seu modelo de abertura problematizam a forma de atuação dos governos estaduais, tornando o quadro financeiro destes insustentável.

As esferas fiscal e financeira fortemente entrelaçadas tornavam complicado delinear as causas das sucessivas crises que se sucederam: se conseqüência da política econômica e/ou da manutenção do padrão de gastos dos governos estaduais, descolado de sua base fiscal. Ela se manifesta num elevado déficit operacional, com grande peso dos juros e a partir de 1995 também

[140] Carvalho (1999) aponta quatro elementos a impactar negativamente sobre as contas públicas: a taxa de juros elevada; a política de esterilização do efeito monetário da acumulação de reservas externas; a política de socorro aos bancos com o PROER; o reconhecimento de dívidas passadas.

num déficit primário,[141] agora explícito nos indicadores oficiais de NFSP (Tabela 10). Ao efeito estrutural da nova ordem e a institucionalidade estadual prévia se somou o impacto diretamente provocado pela estabilização e a política econômica nas receitas e despesas públicas. No que tange às receitas houve a redução do Efeito Tanzi,[142] o que resultou na elevação *once for all* das receitas tributárias em todas as esferas do governo. Também o crescimento da economia, no segundo semestre de 1994, promoveu uma recuperação da relação receita tributária/PIB. Esta relação, todavia, se desacelera entre 1994/95, pois, no início de 1995, verificou-se a redução dos níveis de crescimento da economia com conseqüente queda da arrecadação tributária (Tabela 9).

No que tange às despesas, ainda se manteve a estratégia de administração "na boca de caixa", dada a natureza autorizativa do orçamento no Brasil. Não obstante, reduziu-se a flexibilidade de gastos que os governos tinham na execução orçamentária face a inflação, fixando gastos pelo critério de competência, ocorrendo discrepância em termos reais destes e os gastos efetivos. Os estados, de início, não contavam com o sucesso do plano de estabilização. A expansão imediata da arrecadação de ICMS e o conseqüente crescimento econômico verificado no início serviram de estímulo para a **manutenção** da política fiscal nos moldes anteriores, ou seja, uma estrutura de gastos descolada da base fiscal. Os governadores em fim de mandato e os recém eleitos mantiveram a lógica prévia de correção dos salários até o início de 1995, reajustando os salários do funcionalismo público, ante a melhoria da arrecadação propiciada pelo Plano Real. Com a estabilidade dos preços, os efeitos reais dessas iniciativas e mesmo dos próprios mecanismos instituídos pela Constituição de 1988, notadamente os previdenciários, passaram a pesar de forma visível nas contas estaduais (AFONSO, 1996).

Já em meados de 1994, o *gap* entre despesas e receitas tendeu a se ampliar,[143] pela perda dos ganhos face à corrosão inflacionária das despesas. Os estados perderam, assim, uma importante fonte de financiamento de seus déficits. Não houve na ocasião aumento das despesas em termos de competência e sim de caixa. Também como conseqüência, a dívida passada não contratada cristalizou-se num passivo maior, em termos reais, reduzindo-se a margem para

[141] Um cálculo ajustado, feito por Almeida (1997) mostra que a deterioração entre 1991/95 atingiu em menor medida o resultado primário e em maior medida o operacional.

[142] É o efeito de redução da receita tributária real que a inflação ocasiona, tendo em vista a defasagem entre o fato gerador do imposto e sua coleta (REZENDE, 2001).

[143] Almeida (1997) denota que o aumento das despesas correntes não foi maior do que o das receitas correntes e o resultado primário acima da linha melhorou em 1995. Na ocasião, o déficit estadual estava superestimado nos indicadores abaixo da linha face os efeitos da estabilização.

acomodar a rolagem da dívida flutuante, que, em parte, se transformou, quando possível, em dívida contratada. (ALMEIDA, 1997).

A estrutura da política econômica e das reformas que sustentaram o Real teve impactos mais fortes nas finanças estaduais, impactos esses agravados pelas elevações conjunturais da taxa de juros ocorridas em março de 1995, como efeito retardado da crise mexicana. A nova ordem econômica trouxe, no global, impactos patrimoniais e correntes negativos os quais atingiram imediatamente os bancos estaduais, que também se estenderam para as estatais estaduais endividadas,[144] e os tesouros estaduais. Os indicadores oficiais de NFSP denotavam deterioração fiscal, com a carga de juros reais crescendo de maneira relevante (Tabela 10). Ampliou-se o efeito dos juros sobre os estoques de dívida, tornando-se a dívida estadual explosiva (Tabela 2).

A ampliação da dívida estadual deveu-se em grande medida a ampliação da dívida mobiliária, que cresceu a uma taxa média superior a 20% a.a. (SILVA, 2000). Esta sofreu impacto direto da elevação da taxa de juros federal ocorrida entre julho de 1994 e 1995, resultando numa relação com o PIB ascendente (Tabela 11). Este tipo de dívida se concentrava nos estados de maior peso fiscal na federação e os níveis significativos atingidos pelos encargos financeiros a ela correspondentes levaram com estes deixassem de honrá-los. Sob a égide da Emenda Constitucional nº. 3/93, que proibia novas emissões líquidas de dívida mobiliária, e só permitia a nova emissão para rolagem do principal e pagamento de precatórios, ocorreram iniciativas junto ao Senado voltadas para garantir a rolagem global do serviço da dívida mobiliária pré-existente.

As Resoluções do Senado de nº. 11 (01/07/1994) e 69 (14/12/1995) possibilitaram a incorporação dos juros ao estoque da dívida mobiliária. Desde então, essa incorporação intensificou o crescimento da dívida mobiliária, que se dava pelo efeito da capitalização total dos encargos, a uma taxa de juros ascendente. A tendência foi a crescente dificuldade de colocação de títulos adicionais voltados para esta rolagem. Com a proibição de absorção adicional de títulos estaduais pelos bancos estaduais empreendida desde o PAI, restou aos estados e aos próprios bancos estaduais rolarem os títulos por meio de crescentes trocas com títulos federais. Estes fatores explicam seu crescimento na ocasião, fragilizando a situação patrimonial dos estados e de seus bancos.

[144] As empresas estaduais/municipais superavitárias entre 1991/93, passaram a apresentar déficits operacionais basicamente pela ampliação da carga de juros, segundo dados de NFSP.

As conexões entre as esferas financeira e fiscal se intensificaram, com fortes riscos de ingovernabilidade dos Estados, demandando alguma forma de reestruturação de dívidas. A incompatibilidade entre o padrão de financiamento anterior e o novo regime monetário e cambial do Real se manifesta, arrastando os Estados para uma crise fiscal/financeira gravíssima e pondo em xeque este padrão. O recrudescimento da debilidade financeira dos estados cria as condições políticas adequadas ao estabelecimento efetivo do processo de controle fiscal e financeiro desses entes.

A crise fiscal e financeira estadual que se instaura no contexto estabilizado esvazia grande parte do poder político dos estados, sendo reputada por diversos especialistas ao comportamento perdulário e predatório dos mesmos desde os anos 80.[145] No plano político, parte deste comportamento dos Estados passa a ser imputado à ação do Senado e ao perfil das legislações de controle do endividamento por ele traçadas ao longo do tempo, em geral com cláusulas de exceção. Ganham corpo as idéias de que se devia deslocar para uma esfera técnico-burocrática e para regras detalhadas o controle fiscal e financeiro dos estados. Grassa também a visão de que era necessário ampliar o nível de controle dos estados pelo governo Central. Segundo essa perspectiva, o Legislativo Federal passou a ser identificado como uma estrutura com fraca disciplina partidária, que promovia a captura de congressistas pelos governadores e pelos interesses dos Estados e de grupos regionais. Sua forma de funcionamento e os interesses imediatos dos estados são tomados como entraves às decisões centrais atinentes ao gerenciamento macroeconômico (RODDEN, 2002).

4.3 Notas conclusivas acerca das principais heranças da relação União X Estados no Brasil e a oportunidade para um controle fiscal e financeiro federal

Os estados no Brasil contam com uma forte cultura de descolamento dos gastos de suas receitas fiscais, as quais funcionaram ao longo dos últimos 30 anos como uma base para

[145] Abrúcio (2002) estende a sua visão de Federalismo estadualista e ultrapresidencialismo inclusive ao período FHC sem considerar que a partir daí a fragilização financeira dos estados que advém com o Real também resultou numa fragilização política. Mesmo no período anterior, dá a entender que é a atuação predatória dos governadores, o exercício exacerbado de seu poder no âmbito da Federação o que gera seus problemas financeiros e não aspectos inerentes ao próprio regime fiscal/financeiro estadual.

possibilitar a captação de crédito. Essa cultura não advém de um comportamento intrinsecamente predatório dessas esferas, mas sim foi construída a partir de um quadro institucional prévio. Este era voltado para atender a um outro ambiente econômico no qual o governo federal estimulava o crescimento e os investimentos públicos. No âmbito desse quadro de relações União X Estados, a flexibilidade orçamentária era o fundamento principal, tanto na esfera federal quanto estadual. As relações intergovernamentais e intragovernamentais estabelecidas junto aos governos estaduais estavam voltadas para potencializar e dirigir o investimento global, por meio de fundos e crédito chancelados pelo governo federal. Utilizava-se, em âmbito estadual, de uma estrutura de financiamento governamental que se assentava nos tesouros, estatais e bancos estaduais, com estreita complementaridade frente às ações do governo federal. Este tipo de relação inter e intragovernamental promovia uma cultura de gastos acima da base fiscal, possibilitando a articulação federativa no Brasil na forma de recursos fiscais e financeiros, sob bases essencialmente informais.

Perdido o caráter virtuoso desse tipo de relação, em função da crise de crédito vivenciada pelo governo central no início dos anos 80, com posteriores pressões desta esfera para que se empreendesse o pagamento dos serviços da dívida externa e o ajuste de suas contas, o comportamento dos estados tornou-se defensivo, buscando manter aquela institucionalidade e seu padrão de gastos prévios. Esse comportamento preservador foi alimentado pelo significativo poder político que os estados e os governadores gozaram no Brasil, ao longo dos anos 80, em meio ao processo de redemocratização política do país. Ele se contrapôs, por outro lado, à grande fragilização política que o governo militar e de transição democrática passou a sofrer em função da simultânea crise do Estado desenvolvimentista e do modelo de desenvolvimento proposto pelos militares e, correlato a eles, a própria crise da forma de pactação federativa que lhe era característica.

O comportamento preservador dos estados manifestou-se, em especial, nas pressões por renegociação de suas dívidas resultando no que se tem denominado de *bail outs* junto ao governo federal. As maiores crises da dívida estadual que precederam o Real ocorreram em 1987, 1989 e 1993. As renegociações correspondentes não envolveram crédito adicional desde os anos 80 e sim a rolagem de uma dívida pré-existente. As renegociações ocorridas neste período não tiveram o alcance suficiente, pois não deram solução para o endividamento mobiliário que atingia os bancos e governos estaduais de maior peso econômico. O peso crescente do estoque da dívida

estadual global passou a demandar reestruturações mais abrangentes, que dependiam do governo federal.

A ampliação da fragilidade financeira estadual ao longo do período 1980/93, segue continuamente, a despeito das ações de socorro federal. Os estados praticamente não absorveram no âmbito fiscal os encargos de sua dívida durante todo este período, mantendo a estrutura prévia de gastos. Conseguiram manter seus gastos graças ao sistemático não pagamento dos encargos junto ao governo federal e ao uso do mecanismo de endividamento de curto prazo na forma de AROs e dívidas não contratadas junto ao sistema financeiro, acicatados pelo ambiente inflacionário. Os *bail outs*, sob o prisma desses entes, resultaram na transferência de ônus do endividamento prévio para o governo federal e na manutenção da estrutura de relações intragovernamentais que possibilitavam maior margem de manobra para a manutenção do regime fiscal flexível.

Sob o prisma do governo federal, além da certa fragilidade política, as renegociações refletiram a necessidade de manutenção do compromisso federativo até então em vigor. Foi a partir de 1995 que o governo federal passou a empreender um processo articulado de controle e reformulação das relações inter e intragovernamentais, buscando responsabilizar os estados pelos seus compromissos financeiros junto à União, o que será tratado no capítulo seguinte.

No campo fiscal, o comportamento preservador dos estados traduziu-se na busca de uma descentralização unilateral de receitas, pautada nas transferências do IR e IPI e na incorporação de outros impostos federais à base tributária do IVA estadual. Isso contribuiu para um esvaziamento fiscal do governo federal e desmontou os mecanismos de ações federativas coordenadas, voltados para a provisão de infra-estrutura no país. Pelo lado dos encargos, a falta de compromisso com a sua redistribuição vertical, a opção do Congresso Constituinte por funções compartilhadas sem especificar a quem caberia as responsabilidades, resultou numa tácita transferência das mesmas para a esfera federal. Insustentável sob o prisma do equilíbrio federativo, tal descentralização fiscal desencadeou de maneira simultânea a sua própria reversão pelo governo federal, de início pela descentralização desordenada e unilateral de despesas e também pela via da ampliação da carga tributária com base em contribuições sociais e a desvinculação de receitas; por outro lado, pelo avanço do governo federal sobre as receitas da seguridade social, com implosão da concepção social subjacente a este orçamento.

A instabilidade macroeconômica e a opção pelo aprofundamento da liberalização manifesta pela coalizão política que elegeu FHC culminaram com a instauração do modelo de estabilização e abertura do Real. Este criou a ambiência econômica e política adequada para que se iniciasse um processo de restrição fiscal e financeira dos estados no Brasil a partir do governo federal, baseado na estratégia do controle. O Executivo Federal passou a gozar de incontrastável poder político frente aos estados e ao Congresso em dada medida face aos resultados favoráveis do Real no que tange à estabilização econômica.

Os estados, por outro lado, viram ampliada a sua fragilidade financeira tendo em vista os impactos fiscais e financeiros que a queda da inflação e a nova política econômica traziam sobre sua institucionalidade prévia. A perda de funcionalidade dessa estrutura de relações inter e intragovernamentais já ocorrera desde os anos 80. Sua sobrevida havia se dado à custa da rolagem de dívidas que o ambiente político então favorável aos governadores permitiu bem como pelo financiamento inflacionário. A manutenção do padrão de gastos dos estados e a perda do mecanismo de financiamento inflacionário com a queda da inflação explicitou déficits primários crescentes desde 1994. A estabilização também levou a um processo de *funding*[146] de dívidas flutuantes não contratadas passadas, indicando a piora no endividamento estadual a partir de 1994. Com a queda da inflação e o agravamento da situação fiscal e financeira dos estados, o regime fiscal anterior entrou em colapso, com o cacife político dos estados reduzindo-se de maneira sensível.

O governo federal e suas burocracias econômicas se fortaleceram, ganhando fôlego a aplicação da concepção hegemônica nos organismos internacionais acerca do Estado e das relações intergovernamentais. A visão de Kornai acerca da institucionalidade montada com base no SBC tinha uma boa colagem ao que aqui ocorria. Era necessário remontar um novo marco institucional para este tipo de relação. Ante esse quadro de forças, o governo federal passou a contar com as condições materiais para adotar de maneira mais sistemática uma estratégia de restrição fiscal e financeira dos estados pautada no controle hierárquico.

[146] Tomado aqui como a transformação de dívida flutuante não contratada em dívida contratada.

ANEXOS

Tabela 1 - Dependência de transferências intergovernamentais das administrações públicas estaduais, por unidade federada e região (1970 e 1985)

REGIÃO (UF)	REC. TRANFERÊNCIAS EM % DE:			
	Receita Líquida		*Receita Tributária*	
	1970	*1985*	*1970*	*1985*
Brasil	**13,0**	**19,6**	**17,3**	**29,0**
***Norte* (1)**	***54,5***	***60,1***	***146,1***	***133,6***
AC	89,8	93,2	993,2	1412,7
AM	51,5	38,8	125,2	71,6
PA	46,4	49,3	108,9	121,1
RO	-	79,0	-	556,0
Nordeste	***35,2***	***38,7***	***66,5***	***77,0***
MA	46,1	68,6	170,5	234,9
PI	62,9	73,3	184,8	325,8
CE	32,9	42,7	57,0	80,4
RN	46,7	52,2	100,2	152,7
PB	43,1	40,9	92,8	121,0
PE	18,8	28,3	27,6	49,6
AL	33,5	37,7	55,1	74,4
SE	53,7	43,4	142,8	131,4
BA	34,9	26,0	63,6	37,4
Centro Oeste	***36,4***	***33,7***	***71,7***	***63,1***
MT	17,6	35,2	24,1	57,7
MS	-	20,0	-	33,7
GO	23,3	17,5	33,1	26,8
DF	51,1	57,1	139,1	166,5
SE/ S	7,2	10,2	8,9	13,4
Sudeste	***6,7***	***9,5***	***8,3***	***12,7***
MG	15,8	17,6	20,6	26,4
ES	32,5	21,0	54,7	36,2
RJ (1)	7,8	13,2	9,6	16,0
SP	4,2	5,5	5,2	7,3
Sul	**9,3**	**12,5**	**11,7**	**15,6**
PR	9,6	10,9	11,4	13,4
SC	11,9	13,2	14,9	16,5
RS	8,4	13,4	11,0	16,8

Fonte: Afonso (1989, p. 99).

(1) Em 1970, Guanabara agregada ao Rio de Janeiro.

Receita líquida = receita total – operações de crédito e transferências intra governamentais

Tabela 2 – Participação da dívida dos estados e municípios no PIB e na dívida líquida do setor público consolidado – 1982/1994

ANO	DLSP (% do PIB)			DLSP (% do total)		
	Int	Ext	Total	Int	Ext	Total
1982	5	1,7	6,7	30	8,5	18,26
1983	3,8	1,3	5,1	26,39	5,04	12,69
1984	3,7	1,3	5	23,27	5,51	12,66
1985	3,7	1,6	5,3	22,56	6,87	13,35
1986	4,1	1,5	5,6	23,43	6,1	13,3
1987	4,6	2,2	6,8	27,88	8,27	15,78
1988	4,7	1,2	5,9	25	5,33	14,29
1989	5,9	1	6,9	23,41	4,65	14,78
1990	6,5	1,1	7,6	37,79	4,98	19,34
1991	5,3	1	6,3	43,44	4,74	18,92
1992	7,4	1	8,4	44,31	5,88	24,93
1993	7,8	0,9	8,7	44,83	6,62	28,06
1994	11	0,5	11,5	45,08	5	33,43

Fonte: Almeida (1996, p. 20).

Tabela 3 – Empréstimos e financiamentos concedidos ao setor público estadual/municipal por categoria – participação relativa - 1980/1989

ANOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1-Instituições públicas	89,04	87,98	82,88	83,25	85,72	82,12	87,39	63,98	65,32	50,87
AROS	17,08	14,55	15,13	28,37	15,61	11,4	25,53	25,74	23,78	48,32
Dívida interna	71,96	75,44	67,75	54,88	70,11	70,73	61,86	38,25	41,53	2,55
Intra-limite	22,07	34,57	38,64	20,87	20,11	14,90	1,58	27,89	10,23	1,8
Extra-limite	49,89	40,87	29,11	34,01	50	55,83	60,28	10,35	31,31	0,75
2 - Instituições privadas	10,96	10,02	17,12	16,75	14,28	17,88	12,61	36,02	34,68	49,13
AROS	5,46	4,37	8,3	7,98	10,85	17,1	12,29	34,27	33,38	48,66
Dívida interna	5,5	5,64	8,82	8,76	3,42	0,77	0,32	1,75	1,31	0,48
Intra-limite	5,5	5,48	8,76	8,76	3,05	0,58	0,32	1,75	1,14	0,48
Extra-limite	0	0,16	0,07	0	0,38	0,20	0	0	0,17	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Lopreato (2000, p. 41).

AROS = Antecipação de Receita Orçamentária.

Tabela 4 – Dívida líquida dos estados e municípios por categoria – 1987/1994

Discriminação	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Divida Mobiliária fora BC	33,76	28,94	44,29	23,53	29,81	40,73	44,49	24,66	19,68
Divida mobiliária no BC	0	0	0	11,87	9,6	0,12	0,20	33,08	36,59
Títulos tesouraria	0	0	0	-0,45	-2,93	-3,41	-1,4	-1,65	-2,78
Divida(bancária + agências)	61,60	57,49	42,71	54,11	49,75	51,67	47,51	41,05	35,58
Arrecadação a receber	-1,10	-0,70	-0,73	-0,42	-0,27	-0,27	-0,17	-0,41	-0,22
Depósitos (a vista+agências)	-7,60	-4,13	-3,59	-5,12	-4,51	-1,9	-2,08	-3,78	-3,62
Aviso MF 30	13,33	18,49	17,33	16,45	18,54	13,07	11,45	7,05	4,25
Renegociação Lei 8727	0	0	0	0	0	0	0	0	10,52
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Almeida (1996, p. 22).

Tabela 5 - Composição do Fundo de Participação dos Estados

DATA	IR + IPI (%)
1968	10
1969/75	5
1976	6
1977	7
1978	8
1979/80	9
1981	10
1982/83	10,5
1984	12,5
1985/set 86	14
Out 1986/88	18
1989	19
1990	19,5
1991	20
1992	20,5
Desde 1993	21,5

Fonte: Affonso (1997, p. 25).

Tabela 6 – Distribuição vertical das receitas tributárias no Brasil

Ano	Receita trib.Total % PIB	Federal % Rec. total	Estadual % Rec. total	Local % Rec. total
1960	17,4	64	31,3	4,7
1965	19	63,6	30,8	5,6
1970	26	66,7	30,6	2,7
1971	25,3	68,7	28,6	2,7
1972	26	69,7	27,7	2,6
1973	25	71,1	26,3	2,5
1974	25,1	72,3	25,4	2,3
1975	25,2	73,7	23,5	2,8
1976	25,1	75,4	21,6	3
1977	25,6	76	21,1	2,9
1978	25,7	75,1	22,2	2,8
1979	24,7	74,8	21,8	3,4
1980	24,5	74,7	21,6	3,7
1981	25,3	75,4	21,3	3,3
1982	26,3	75,9	21,4	2,7
1983	27	76,5	20,6	2,8
1984	24,3	73,6	23,7	2,7
1985	24,1	72,7	24,9	2,4
1986	26,2	70,5	27	2,5
1987	23,8	72,3	25,2	2,5
1988	22,4	71,7	25,6	2,7
1989	24,1	67,5	29,9	2,7
1990	28,8	67	29,6	3,4
1991	25,2	63,4	31,2	5,4
1992	25	66,1	29,1	4,8
1993	25,8	68,6	26,6	4,7
1994	29,8	67,9	27,1	5,1

Fonte: Varsano et al. (1998).

Tabela 7 – Distribuição Federativa da Receita Disponível

ANO	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICIPIOS
1960	17,4	10,4	5,9	1,1
1965	19	10,4	6,7	1,9
1970	26	15,8	7,6	2,6
1971	25,3	15,9	6,9	2,5
1972	26	16,6	7	2,4
1973	25	16,2	6,6	2,3
1974	25,1	16,6	6,3	2,1
1975	25,2	17,1	5,9	2,2
1976	25,1	17,1	5,8	2,2
1977	25,6	17,7	5,7	2,2
1978	25,7	17,5	6	2,2
1979	24,7	16,8	5,6	2,3
1980	24,5	16,7	5,7	2,1
1981	25,3	17,3	5,6	2,4
1982	26,3	18,2	5,8	2,3
1983	27	18,8	5,7	2,4
1984	24,3	16	5,9	2,5
1985	24,1	15,1	6,3	2,7
1986	26,2	15,9	7,1	3,2
1987	23,8	15,2	5,5	3
1988	22,4	14	6	2,4
1989	24,1	14,7	6	3,4
1990	28,8	17	7,9	3,9
1991	25,2	13,8	7,5	4
1992	25	14,2	7	3,7
1993	25,8	14,9	6,8	4,1
1994	29,8	17,6	7,5	4,6

Fonte: Universidade Estadual de Campinas (2004, p. 27).

Tabela 8 – ICM, IPI e IR - participação no total da receita tributária e no PIB – 1980/1994

Imposto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
% Total															
ICM/S	21,4	21,2	20,6	20,1	21,9	22,6	24,2	23,1	23,9	26,6	25,1	26,8	25,7	23,4	24,6
IPI	9,6	9,4	8,9	8,5	5,8	7,6	8,3	10,2	9,7	9,2	8,3	8,5	9,3	9,5	7,5
IR	13,2	14,4	14	17	19,7	21,3	19,1	18,1	20,9	20,5	17,8	15,4	16,7	14,9	12,9
% PIB															
ICM/S	4,9	4,9	5,1	5	5,3	5,4	6,4	5,5	5,3	6,4	7,2	6,8	6,4	6	7,3
IPI	2,2	2,2	2,2	2,1	1,4	1,8	2,2	2,4	2,2	2,2	2,4	2,1	2,3	2,4	2,2
IR	3	3,4	3,5	4,2	4,8	5,1	5	4,3	4,7	4,9	5,1	3,9	4,2	3,9	3,8

Fonte: Universidade Estadual de Campinas (2004, p. 21-22).
ICM = imposto sobre circulação de mercadorias; ICMS = imposto sobre circulação de mercadorias e serviços;
IPI = imposto sobre produtos industrializados; IR = imposto de renda.

Tabela 9 – Evolução da relação receita tributária estadual e alguns de seus componentes com relação ao PIB (%) – 1988/1996

Taxa crescimento anual	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1996/95
Receita tributária total	7,6	25,5	-12,5	-2,4	-0,5	11,8	0,3	3,3
ICMS	23,2	21,7	-11,5	-5,7	-0,9	17,3	0,8	3
FPE	17,4	61,8	-16,5	1,1	7,4	-10,3	13	-1,2
FPE+0,75 ICMS	22,4	27,3	-12,4	-4,6	-6,1	11,7	2,8	2,3

Fonte: Silva (1999, Anexo Estatístico).

Tabela 10 – Necessidade de Financiamento do Setor Público dos Estados e Municípios (NFSP) com relação ao PIB – 1985/1994

ANO	NFSP operacional	NFSP primário	Juros reais
1985	1,08	-0,09	1,17
1986	0,96	0,06	0,9
1987	1,61	0,62	0,99
1988	0,36	-0,53	0,89
1989	0,56	-0,35	0,91
1990	0,41	-0,34	0,75
1991	-0,68	-1,4	0,72
1992	0,67	-0,06	0,71
1993	0,08	-0,62	0,70
1994	0,8	-0,77	1,57
1995 (*)	3,57	0,18	3,39

Fonte: Giambiagi (1999, p. 99).
(*) Equivale a NFSP e juros nominais.

Tabela 11 – Participação dívida mobiliária dos estados e municípios no PIB – 1993/1997

Anos/mês	Dívida mobiliária/PIB
Dez./1993	3,6
Jun./1994	3,8
Dez./1994	4,6
Jun./1995	4,7
Dez./1995	5,5
Jun./1996	5,8
Dez./1996	6,2
Jun./1997	6,4
Dez./1997	4,3

Fonte: Lopreato (2000, p. 42).

Quadro 3 – Encargos constitucionais por ente federativo

Função	Responsabilidade de política e controle	Responsabilidade de provisão
Defesa	F	F
Relações exteriores	F	F
Comercio exterior	F	F
Política financeira e monetária	F	F
Seguridade Social	F	E, F
Políticas setoriais	E, F	E, F
Imigração	F	F
Rodovias e aeroportos	F	E, F
Recursos naturais	F	E, F
Proteção ambiental	E, F	E, F
Educação	L, E , F	L, E, F
Saúde	E, F	L, E, F
Assistência Social	E, F	L, E, F
Polícia	E, F	L, E, F
Água e esgoto	F	L, E
Proteção com fogo	E, F	E
Parques e recreação	L	L
Estradas		
Nacionais	F	F
Estaduais	E	E
Interestaduais	F	E, F
Locais	E	L

Fonte: Ter-minassian (2003,p. 19).

NOVO MODELO DE RESTRIÇÕES FISCAIS E FINANCEIRAS DOS ESTADOS (1995/2002)

5 NOVO MODELO DE RESTRIÇÕES FISCAIS E FINANCEIRAS DOS ESTADOS NO BRASIL DO PÓS-REAL

Os capítulos anteriores procuraram analisar as razões mais gerais, o formato, as bases sob a quais se assentou o processo de controle fiscal e financeiro dos estados no Brasil bem como a sua oportunidade histórica. No que tange às razões (Capítulo 2), estas foram ensejadas pelo novo momento do capitalismo financeirizado, no qual, tanto o Estado como um todo quanto as esferas subnacionais, tiveram seu papel e racionalização teórica hegemônica redefinidos. Nesse ambiente, a descentralização é reavaliada, demandando a sua subordinação aos princípios da *accountability* e da coordenação de forma a conciliá-la com a disciplina fiscal forte. Nele se impõe a centralidade da austeridade fiscal e, dentre as diversas linhas teóricas que se desenvolvem no bojo do chamado Federalismo Fiscal de Segunda Geração, destaca-se aquela derivada da aplicação do *Hard Budget Constraint* em esferas subnacionais. Essa vertente teórica propõe um modelo de restrição às esferas subnacionais, o qual possibilita delinear um novo formato das relações intergovernamentais e da fiscalidade em contextos descentralizados.

O formato do modelo proposto foi moldado em grande medida visando um redesenho institucional voltado para países com ampla dificuldade de conciliação da descentralização fiscal com as restrições macroeconômicas. Nesses, a proposição para se alcançar a restrição fiscal e financeira subnacional é o uso do controle hierárquico pelo governo central, agregando algumas formas particulares de intervenção que passam a ser sugeridas. Dentre essas últimas, têm-se, em destaque, as regras e restrições fiscais e financeiras (o controle do endividamento e as Leis de Responsabilidade Fiscal), às quais se somariam institucionalidades de coordenação construídas a partir de arranjos intergovernamentais. Estas últimas estariam voltadas para legitimar, no campo político e institucional, as reformas mais amiúde demandadas para se compatibilizar a fiscalidade desses países com o quadro de restrições fiscais e financeiras colocado em esfera subnacional, a partir das regras e restrições ditadas pelas condições macroeconômicas.

Independente de sua aplicação ao caso brasileiro, esse novo modelo de restrições subnacionais foi analisado, de forma preliminar, em termos de sua compatibilidade com a estruturação federativa de quatro países de referência (EUA, Canadá, Alemanha e Índia). A suposição era de que numa federação formalmente constituída é necessário considerar a existência de certas limitações à ingerência central no âmbito subnacional. Isso possibilitou

verificar graus bastante distintos de compatibilidade dessas estruturações com relação ao ambiente a ser promovido pelo modelo. Nos casos da Alemanha e da Índia, o maior distanciamento denotou a grande complexidade à reformulação de seu Federalismo Fiscal, considerando-se também a necessidade de garantir um equilíbrio federativo aceitável em termos políticos.

Nessa linha de argumentação, considerou-se no Capítulo 3, que o formato de um processo específico de restrição fiscal e financeira subnacional e as reformas que lhe são correlatas podem ser avaliados a partir da estratégia predominante utilizada para empreendê-los, isto é, importa, de modo essencial, como a restrição é feita e em que ritmo. Em termos de estratégias possíveis, tem-se a via do controle, da coordenação ou cooperação. A cooperação seria a estratégia que mais se coaduna com a concepção geral de pacto federativo e autonomia federativa. Adicionalmente, foi possível destacar, no Capítulo 3, em termos do conteúdo e intensidade das restrições, algumas dimensões da autonomia federativa que podem ser atingidas a partir de reformas correlatas, considerando-se o quanto atinge a autonomia fiscal, financeira e política dos entes subnacionais.

Por fim, ao trazer o assunto da restrição fiscal e financeira para o âmbito específico da experiência brasileira, no qual a esfera estadual é o ponto de interesse, intentou-se evidenciar, ao longo do Capítulo 4, a importância de se destacar previamente a herança federativa e a cultura fiscal sob a qual essa mudança se assentou, bem como a sua oportunidade histórica, ou seja, o momento específico em que as condições materiais para seu encaminhamento se configuraram. Isso situou o controle fiscal e financeiro dos estados numa moldura mais geral, possibilitando entendê-lo como parte de uma forma específica da inserção do país à lógica global do capitalismo financeiro desde os 90. Também possibilitou evidenciar a base sobre a qual a mudança foi empreendida, destacando a distância entre a forma prévia de relações União X Estados e as proposições do modelo.

O perfil específico dessa oportunidade de mudança, que se configura desde a nova visão de país e do Estado brasileiro que se impõe com o Real, enseja o momento e a estratégia da mudança no campo das relações com os estados. A prevalência política do modelo liberalizante e seus resultados favoráveis no que tange à estabilização econômica ampliaram sobremodo o peso político da União. Ao mesmo tempo, os efeitos do novo contexto sobre uma institucionalidade prévia que já perdera seu caráter virtuoso desde os 80 resultaram numa impossibilidade financeira

de sua continuidade, reduzindo o capital político dos estados pela via da corrosão de seu regime fiscal/financeiro.

Entre 1994/95, foram lançadas importantes bases políticas e institucionais, de caráter mais geral, que lastrearam as medidas de maior conseqüência na esfera intergovernamental, ocorridas nos anos que se seguem. Tais bases permitiram um verdadeiro *turning point* no que tange às restrições aos governos estaduais e às relações inter e intragovernamentais. Em coerência com dada visão de mundo que passa a prevalecer no país, a estratégia do controle fiscal e financeiro aos estados pôde se impor, desde então.

Este capítulo parte desse *turning point*, apresentando o processo de controle fiscal e financeiro dos estados propriamente dito, desde o ponto em que a nova lógica se apresentou com todos os seus componentes, até a sua configuração mais abrangente. O seu objetivo é evidenciar o processo em si de implementação de um novo modelo de restrição fiscal e financeira sobre os estados no Brasil, explicitando o seu desenrolar e formato específico. O destaque das formas particulares com que o mesmo se deu possibilita identificar sua coerência interna e correspondência com o novo modelo de restrições subnacionais sugerido a partir do pensamento hegemônico. Por outro lado, permite aduzir as peculiaridades dessa experiência concreta definidas pelo contexto sócio-político em que a mesma foi empreendida, pautadana estratégia do controle hierárquico. A análise é feita segundo três momentos distintos.

O primeiro dá-se desde o ano de 1995, ponto de ruptura do perfil anterior de relações intergovernamentais, estabelecido com o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados. O segundo, delineia-se com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), em 1996, e a Renegociação global da dívida estadual, a partir de 1997, consolidando o caminho de restrição. O terceiro engloba a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seus desdobramentos legais mais imediatos. O movimento de ajuste fiscal que este processo como um todo desencadeou na esfera estadual, por outro lado, não se concluiu com tais medidas, dependendo da capacidade dessa nova institucionalidade de fato reverter toda uma cultura prévia de gestão das finanças públicas ainda em vigor no país. Também depende de sua capacidade de solucionar o problema do crescimento do estoque da dívida estadual e de sua compatibilização com conflitos federativos diversos, de natureza fiscal.

5.1 Elemento nuclear do processo de restrição sobre os estados: o controle fiscal e financeiro pelo governo central

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

O controle fiscal e financeiro dos Estados pelo governo federal pôde se verificar, seguindo uma leitura que as burocracias nacionais passaram a fazer do modelo de restrições fiscais e financeiras subnacional sugerido pelos organismos multilaterais. O novo momento, mais do que caracterizado por instrumentos e regras de maior eficácia, caracterizou-se pelo fato de a União finalmente contar com as bases materiais que possibilitariam implementar de maneira efetiva o cerne do arcabouço institucional sugerido pelo novo modelo, pautado na noção de sustentabilidade financeira intertemporal e na restrição orçamentária forte.

Este ambiente extremamente favorável ao governo central abriu um amplo espaço para o uso do endividamento como um instrumento de enquadramento efetivo dos Estados. Propiciou mudanças mais sistemáticas no âmbito das renegociações de dívida, as quais se transformaram em *core* das alterações nas relações intergovernamentais voltadas para as restrições fiscais e financeiras fortes. O controle do endividamento transformou-se num fim para o governo federal e num meio para impor relações inter e intragovernamentais resumidas à fiscalidade.

Ele avançou de maneira continuada e firme, segundo três iniciativas principais, as duas primeiras envolvendo a solução de situações de insolvência no curto prazo e a terceira normatizando as finanças estaduais sob um prisma de longo prazo. O controle foi orientado pela imposição de um ajuste fiscal rigoroso voltado para promover a incorporação dos encargos financeiros devidos aos gastos fiscais, localizando o poder de gastos dos estados de forma exclusiva nos seus tesouros, não mais em sua estrutura de relações intra e inter governamental (LOPREATO, 1997). Ganhou força a perspectiva de desmonte dessa estrutura institucional anterior, vista como fonte de vazamentos que terminavam por impactar na esfera federal pela transferência de dívidas, bem como atuando como fonte de flexibilização orçamentária. Seria

necessário controlar o endividamento e, mais do que isso, mudar o marco institucional estadual de forma a submetê-lo às restrições da nova ordem e, ao mesmo tempo, definir regras que forçassem o equilíbrio fiscal intertemporal das contas estaduais.

O controle da parte do governo federal assumiu, desde o início, um caráter discricionário, culminando com sua posterior consolidação na forma de regras detalhadas. Tais regras embutiriam os elementos característicos da restrição fiscal e financeira dos Estados como foi traçado pelo Executivo Central, buscando institucionalizar os comportamentos considerados adequados bem como os mecanismos de controle.

O Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, ocorrido em 1995, é o marco fundamental da mudança nas relações Estados X União, embutindo todos os aspectos que, posteriormente, definiriam a natureza do controle fiscal e financeiro dos estados no Brasil recente. Inaugurou uma nova lógica pautada no ajuste fiscal estrutural, criando 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. Além disso, introduziu em lei a possibilidade da privatização de bancos e estatais estaduais e constituiu uma base informacional padronizada e completa sobre essa esfera. Essa nova visão e o estabelecimento das bases informacionais consolidadas no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) possibilitaram o avanço do controle por meio da ampla renegociação da dívida estadual que se verificou num momento posterior. O controle fiscal e financeiro dos Estados apresentou-se, desde então, com todos os seus mecanismos, definindo a nova direção a ser seguida.

Num segundo momento do controle, a ampla privatização dos bancos estaduais dá peso às mudanças de cunho patrimonial. Os mecanismos institucionais de controle do novo endividamento e dos estoques de dívida pré-existentes, por outro lado, já abarcavam quase todas as esferas de atuação dos governos estaduais, restando apenas ser renegociada a dívida mobiliária. A esfera fiscal ainda escapava ao efetivo controle, apesar de já estar monitorada. O controle avançou por meio do estabelecimento de acordos individualizados de renegociação de dívida que englobavam todos os tipos de endividamento e incorporavam contrapartidas contratuais definidas em termos de ajustes fiscal e patrimonial, na forma de geração de superávits significativos e metas (*targets* fiscais) de redução da relação dívida/Receita Corrente Líquida (RCL), gastos com pessoal/RCL. Buscou-se garantir o pagamento dos encargos financeiros

acordados por meio do cumprimento efetivo das cláusulas de garantia assentadas tanto sobre as transferências federais quanto sobre as receitas próprias dos estados. A ingerência sobre o âmbito fiscal estadual se consolida, com essas exigências específicas monitoradas pelo credor, estendendo-se, para o longo prazo, o ajuste fiscal anteriormente proposto para o médio prazo.

O ajuste estrutural é perseguido através da imposição de uma ampla reforma patrimonial do setor estatal estadual, voltada para reduzir o poder de gasto dos Estados, na forma de uma política de privatização de estatais. Sob um prisma mais geral da economia, a privatização entra como contrapartida patrimonial para abatimento de dívida prévia e como instrumento de introdução da reforma do Estado em âmbito estadual. Com o novo modelo de restrição subnacional, a privatização de estatais e de bancos extingüe uma esfera de vazamentos de recursos e separa o âmbito fiscal do financeiro. Nesta etapa, a noção de sustentabilidade financeira é introduzida de forma abrangente, mas ainda fica restrita aos contratos assinados com cada devedor, ao qual, em tese, coube a opção de aderir ou não ao acordo. Os resultados quantitativos já começam a aparecer, tendo em vista o amplo poder de compulsão que os acordos de renegociação estabelecem junto aos estados.

Num terceiro momento, a noção de sustentabilidade financeira intertemporal se perpetua no tempo e se institucionaliza para todo o Estado Brasileiro, através da aprovação no Congresso Nacional de uma ampla normatização da atuação governamental, na forma de lei complementar. Em outros termos, para além de seu caráter discricionário, o qual continua vigorando ao longo do período do acordo da dívida, passa a estar embutida em regras. Estas visam controlar de maneira intertemporal a atuação dos governos, garantindo, de forma padronizada, geral e independente do ciclo político, o comportamento fiscal considerado adequado para a geração continuada dos recursos fiscais destinados ao pagamento dos encargos devidos. Tais regras foram aprovadas com apoio tácito dos estados, já em processo de enquadramento ao ajuste fiscal estrutural. Desde então, o ajuste estrutural se aprofunda e se institucionaliza, com normas detalhadas e gerais de controle fiscal e financeiro. Definida tal institucionalidade, os espaços de debate se restringem à esfera fiscal, e, no âmbito financeiro, dado o elevado estoque prévio de endividamento, ocorre a quase extinção dessa forma de relação intergovernamental. A seguir, esse processo será evidenciado mais amiúde.

5.1.1 Primeiro momento – o *turning point* com o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados - 1995[147]

Conforme visto no capítulo anterior, após a estabilização do 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 mera questão de rolagem de dívida, passando a envolver a esfera fiscal. Os impactos visíveis no âmbito macroeconômico trouxeram preocupações ao governo central, alimentadas pelo receio de que, em algum momento, pudessem comprometer as expectativas do mercado quanto à economia brasileira e ao regime de abertura e estabilização instaurados. Conforme indica a Tabela 12, no ano de 1995, a participação dos estados/municípios no resultado nominal consolidado sofreu relevante ampliação, tanto pelo efeito de uma deterioração no resultado primário (em menor medida) quanto pelo efeito do aumento dos juros nominais (cuja carga mais do que dobrou). Também houve um aumento do peso dos estados e municípios no total da dívida consolidada, conforme indicam as Tabelas 13 e 14.

A redução da margem de manobra na esfera fiscal, no sentido de absorver os impactos desfavoráveis do novo regime estabilizado, criava pressões para um encaminhamento central da crise estadual. A implosão do regime fiscal e financeiro anteriormente vigente nos Estados, por outro lado, dava-lhes poucos graus de liberdade para resistir aos rumos definidos a partir do governo central. As missões da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) enviadas aos estados, na ocasião, diagnosticaram como problema básico os "excessivos gastos como pessoal e outros custeios, a renúncia fiscal na forma de incentivos e a desorganização administrativa".[148] Esta explicação da crise estadual, utilizada pelo governo federal e repetida por diversos autores, considerava que a mesma **fora causada** pelos significativos aumentos salariais concedidos ao funcionalismo público, ao final de 1994 e início de 1995. Segundo essa visão, o problema dos Estados eram os gastos fiscais excessivos, em especial a despesa com pessoal, além das relações

[147] Esta parte toma como importante referência os dados e descrições de Almeida (1997), Lopreato (2000) e Silva (2000).

[148] Essas conclusões estiveram baseadas nos dados de execução orçamentária dos estados reunidos pela STN. Estes apresentavam diversas fragilidades internas, agravadas pelos impactos que o regime de hiperinflação trouxe sobre as séries construídas entre meados dos anos 80 e o Plano Real.

inadequadas entre os tesouros e bancos estaduais,[149] as quais potencializavam tais gastos. Segundo esta perspectiva, a crise estadual era um problema proveniente da esfera fiscal.[150]

Em termos concretos, no entanto, a qualidade dos dados então disponíveis não permitia precisar, de forma exata, as razões últimas da crise dos Estados, se fiscais ou financeiras, nem tampouco precisar seu peso no âmbito do déficit global, sendo que a maioria das opiniões tinha frágil base empírica. O máximo que os precários dados mostravam era a piora do resultado primário em todos os âmbitos federativos, mais intensa para os Estados entre 1995/96, ao que se somava a sensível elevação da despesa com juros reais conseqüente da política econômica.[151]

A face visível da crise no âmbito dos tesouros estaduais manifestou-se na insuficiência conjuntural de caixa, levando-os a sucessivos atrasos nas suas obrigações trabalhistas e com a folha salarial, intensificando-se a tomada de dívidas contratuais de curto prazo junto aos bancos, com destaque para as Antecipações de Receita Orçamentárias (AROs)[152]. Estas operações eram empreendidas a taxas de juros de mercado, bastante elevadas, agravando ainda mais o desequilíbrio financeiro dos estados. O pagamento das AROs vencidas era feito com novas contratações de empréstimos, gerando um mecanismo de "bola de neve", ampliando-se, de maneira sensível, o peso da dívida flutuante contratual nas finanças estaduais (SILVA, 1999).

Era necessário promover algum mecanismo de refinanciamento dessas dívidas, para que os estados conseguissem sair da armadilha financeira de curtíssimo prazo na qual haviam se envolvido. O governo federal vislumbrou nessa situação uma oportunidade para implementar um ajuste fiscal estrutural desses entes, considerado necessário como contrapartida ao socorro financeiro. Em conformidade com o diagnóstico prevalecente, implantou-se, a partir de 1995, o

---

[149] O que fora interrompido com o PAI em 1993 mas ainda mantinha seus impactos sob a estrutura patrimonial dos bancos estaduais.

[150] Nessa linha de abordagem Giambiagi (1997, p. 208) evidencia que "significativos aumentos salariais concedidos ao funcionalismo, principalmente em nível estadual, no final de 1994, início de 1995 - em alguns casos, por descaso em relação às administrações posteriores e, em outros, em função da expectativa de que a inflação seria maior -, que acabaram por causar um grande aumento das remunerações reais. Isso explica a crise dos governos estaduais de 1995/96, quando diversos deles comprometeram mais de 80% ou 90% da receita apenas com pagamento de pessoal."

[151] Adicionalmente, Giambiagi (1997) evidencia que entre 1994/5 os fatores não explicados (não se sabe se receitas ou despesas) responderam por cerca de 30% do resultado global das NFSP; entre 96/95 responderam por 40% da sua redução. Isto indica a precariedade das informações abaixo da linha no período.

[152] As dívidas AROs são consideradas por Silva (2000) como um tipo de dívida bancária de maior destaque e com maior potencial desestabilizador. Os dados de dívida bancária aparecem de forma agregada, dificultando a sua individualização. Nessa rubrica tem-se após 1994 parcela da dívida renegociada sob o amparo da Lei 8727/93, dívidas junto à instituições federais e entidades públicas não federais (dentre as quais os bancos estaduais).

Programa de Ajuste Fiscal dos Estados,[153] uma iniciativa fundamental na estratégia de restrição da atuação desses entes. No seu âmbito, ocorreram ações voltadas para alongar as dívidas AROs acumuladas e promover um ajuste fiscal rigoroso, centrado, em especial, no corte de gastos e controlado pelo Executivo Federal (ALMEIDA, 1997).

Este programa instituiu a restrição fiscal pela via do controle burocrático das contas Estaduais, conferindo um papel nodal à STN. Definiu que o encaminhamento central para a crise estadual se daria através da renegociação de dívida, condicionada à imposição de um ajuste fiscal aos Estados e a reforma patrimonial, com sinalização para o desmonte da institucionalidade anterior de relações inter e intragovernamentais.

No campo do endividamento, o programa rompeu com o comportamento anterior de socorro automático da parte do governo federal, com exigências vinculadas apenas à recuperação de créditos, para um comportamento que controlava diretamente a solvência financeira dos Estados. Introduziu, pela primeira vez, como condicionante ao socorro federal o ajuste fiscal e patrimonial dos Estados. As contrapartidas específicas exigidas no Programa de Ajuste Fiscal referiam-se a medidas de controle e redução de gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal e geração de informações. O programa criou espaço para a exigência, até então incomum no país, da cobertura de encargos financeiros com recursos fiscais, a partir da geração de um superávit primário mínimo no âmbito estadual.

No que tange às estatais estaduais, é instituído, também pela primeira vez, um controle centralizado de informações fiscais e estabelecidos programas de privatização voltados para o abatimento de dívidas. A possibilidade da privatização de bancos e estatais estaduais é definida em lei e constitui-se, desde então, uma base informacional padronizada e completa sobre as finanças estaduais, centralizada na STN e com qualidade superior aos dados até então disponíveis. Isto porque o programa possibilitou um acesso mais abrangente da STN bem como o Executivo central aos dados das contas estaduais, com vistas a efetuar o acompanhamento das medidas a eles exigidas. Os Estados deveriam encaminhar mensalmente seu fluxo de caixa e

[153] O Voto do CMN de no. 162/95 instituiu o Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sendo ajustado pelo Voto n. 175/95, 122/96 e sucedâneos. A assistência financeira aos Estados através da Caixa Econômica e com aval do tesouro, é voltada para pagamento de atrasados com folha de pessoal; financiamento de programas de pessoal e demissão voluntária; refinanciamento de operações AROs. Contou com suplementação de recursos do BNDES, por envolver iniciativas de sanear e privatizar empresas estatais estaduais.

dados sobre sua execução orçamentária, financeira e patrimonial; bem como um relatório detalhado sobre o cumprimento das metas do programa de saneamento financeiro.

Do endividamento como relação intergovernamental inaugurou-se, desde então, uma relação entre o governo federal e os estados do tipo hierárquica, pautada na concepção Agente/Principal. Ela definiu o governo central, de maneira simultânea, como o ente controlador e parte interessada no controle. Como Principal, o governo central, por meio da STN, passou a efetuar injunções na esfera administrativa estadual e a estabelecer restrições diretas a gastos fiscais, tal como pessoal, a par de controlar mais de perto as estratégias de obtenção de financiamento de dívidas com instrumentos de curto prazo (AROs). Gerenciou o controle, introduzindo uma nova forma no país de relacionamento entre estas esferas, voltada para uma responsabilização dos estados por seu estoque de dívida e por suas decisões de gasto corrente.

A despeito da renegociação de dívida neste programa envolver, em princípio, as dívidas AROs e as privatizações propostas ficarem ao arbítrio dos governos estaduais é desse momento em diante que o controle fiscal e financeiro empreendido pelo governo federal coloca-se enquanto uma possibilidade efetiva e o modelo liberalizante de Estado se introduz com a idéia da privatização para abater dívida. Este programa cria as condições para uma posterior renegociação ampla da dívida estadual, ao inaugurar uma nova lógica para sua abordagem, bem como estabelecer as suas bases informacionais e de controle a partir de dados consolidados das contas estaduais.

Os estados ainda relutaram em se enquadrar na nova lógica proposta pelo controle federal, em alguma medida ancorados pela ausência, à época, de formas mais eficazes de compulsão. Algum fôlego que ainda lhes restava foi dirigido ao comportamento habitual de perseguir as válvulas de escape que ainda pudessem existir. Dentre elas, pode-se citar o uso de recursos de privatização para financiar gastos correntes e investimentos e não para abater dívida junto ao governo federal. As iniciativas junto ao Senado voltadas para garantir a rolagem global do serviço da dívida mobiliária pré-existente possibilitaram a incorporação dos juros ao estoque da sua dívida mobiliária. Essas medidas liberaram, na prática, os estados de comprometerem recursos fiscais com os encargos da dívida, em especial a dívida mobiliária, tal como demandava o espírito do programa.

Não se pode, todavia, avaliar o programa apenas pelos seus impactos macroeconômicos e estruturais mais imediatos, os quais não foram tão significativos[154]. Os efeitos ainda não garantiam o objetivo federal de controle das contas estaduais sobre o déficit (resultado nominal) e a dívida pública consolidada, os quais permaneciam em elevação (Tabela 12 e 14). Ele se apresentava com todos os seus mecanismos, mas não ainda em toda sua intensidade/efetividade. E o poder de compulsão do governo federal, em particular sobre os estados de maior peso econômico e concentradores do endividamento mobiliário, ainda era insuficiente para garantir um enquadramento fiscal com impacto macroeconômico relevante.

Em termos do ajuste fiscal, os resultados abaixo da linha denotam uma piora nas contas. Abordados acima da linha, por meio dos dados de orçamentos estaduais da STN, verifica-se, em 1995, um resultado primário/RCL superavitário para o conjunto dos estados, mas os níveis elevados de despesas com juros redundam num resultado nominal deficitário. Apenas os estados do Amapá, Maranhão, Distrito Federal, Amazonas conseguiram gerar superávits operacionais naquele ano (Tabela 15). Restrito no que tange aos seus resultados quantitativos, o programa instituiu os elementos basilares da nova institucionalidade de relação intergovernamental União X Estados. Introduziu a noção de sustentabilidade financeira da dívida, com a exigência da geração de superávits primários mínimos, bem como fez assentar raízes a noção de responsabilização hierárquica. Configurou uma mudança qualitativa cujos efeitos só vão se apresentando à medida que sua intensidade e poder de compulsão vão sendo ampliados com as etapas subsequentes. Sob uma avaliação atinente ao visível, o programa representou, principalmente, a transformação das operações AROs acumuladas em dívida contratual e de maior prazo, com a União, encampando-a.

A nova lógica que se inaugura, considerada sob um prisma federativo, denota mudanças cruciais nas relações União X Estados. Ao adotar a restrição pela via do controle hierárquico, o programa incorreu nos problemas que um tipo de ação dessa natureza tem em federações. Reputou a crise estadual aos próprios estados e a um possível comportamento predatório e oportunista dos mesmos. Nessa linha de abordagem, o fator fundamental a estimular esse comportamento e as repetidas renegociações e *bail outs* federais seriam a incapacidade do

[154] Conforme destaca Guardia (1999), até 1997 os Estados rolaram suas dívidas sem comprometer o fluxo fiscal e, apesar das operações de novos créditos ter sido estancada, as condições de rolagem globais ainda eram flexíveis.

governo central em dizer não aos pedidos de socorro em casos de problemas financeiros dos estados. A tentativa de ruptura do perfil de relações intergovernamentais até então praticadas sinalizou que a orientação predominante passou a ser a de uma transposição gradual para uma situação de controle do endividamento estadual na qual prevalecesse o não socorro federal. As relações intergovernamentais pautadas no endividamento são enquadradas como intrinsecamente problemáticas e o socorro federal visto como gerador do comportamento oportunista. As relações União X Estados assumem, desde então, uma natureza estritamente financeira, sem mediações institucionais e sem a incorporação de mecanismos de proteção no que tange aos efeitos negativos que a própria política econômica acarretava sob o quadro prévio de endividamento e as finanças estaduais.

Na esfera fiscal, a leitura federal de que havia um excesso de gastos com pessoal nos estados desconsiderava o peso dos inativos na folha estadual, aspecto que não estava bem dimensionado nas informações disponíveis e no diagnóstico efetuado pela STN mas que poderia ter sido detectado, se a ação empreendida fosse de cunho cooperativo. O governo federal considerava ser suficiente resolver o problema dos gastos com pessoal por meio da aprovação da emenda constitucional sobre a reforma administrativa, que possibilitaria aos Estados reduzir o número de funcionários, bem como propor, por dados períodos de tempo, reajustes salariais inferiores à inflação. A Lei Complementar nº 82/95, conhecida como Lei Camata, foi editada com intuito de disciplinar as despesas com funcionalismo público estadual, estabelecendo limites de 60% da RCL aos gastos totais com ativos e inativos da administração direta e indireta. Naquele ano apenas Roraima, Tocantins e a Bahia estavam em conformidade com esse limite. Ela determinou um prazo de três exercícios financeiros para ajuste, que terminava em 1998. Neste ano específico, 17 estados não estavam enquadrados no limite, dentre os quais os 4 de maior peso fiscal (Tabela 15).

Em síntese, esse primeiro momento define os componentes fundamentais da estratégia de restrição fiscal e financeira dos estados no Brasil. Esta se pauta no controle hierárquico do governo federal, estabelecendo as bases para uma relação do tipo Agente/Principal entre Secretaria do Tesouro Nacional (governo federal) e os governos os estaduais. Ela não se orienta por ações coordenadoras ou cooperativas, voltadas não apenas para responsabilizar financeiramente os estados mas também capacitar suas burocracias a encontrar os meios para transitar de um modelo de atuação administrativa/fiscal/financeira gerado previamente pelo

próprio governo federal para um novo modelo. O governo central colocou-se, de forma simultânea, na posição de ente controlador e parte interessada no controle, recusando a dimensão federativa do processo e optando pela ação impositiva.

5.1.2 Segundo momento do controle – O PROES e a renegociação global da dívida estadual – 1996/1998[155]

O Plano Real e sua política econômica de sustentação impactaram de maneira relevante sobre o sistema bancário brasileiro como um todo. Alteraram-se, de maneira crucial, as condições de concorrência até então prevalecentes, com perdas patrimoniais no bojo desse processo. Os graves problemas administrativos e patrimoniais que os bancos estaduais já enfrentavam foram ainda mais aprofundados sob tais impactos negativos. No campo administrativo, ante o novo contexto de estabilidade de preços e de competição aguda, contrapunham-se as perdas de receitas financeiras e a questão dos elevados custos administrativos. No campo patrimonial, a estrutura de patrimônio inadequada da parte dos bancos estaduais, provenientes das suas relações pretéritas com os tesouros estaduais, fez impactar, em princípio, nessas instituições o comportamento explosivo da dívida mobiliária estadual.

Os títulos da dívida mobiliária estadual e os créditos junto ao tesouro e instituições estaduais compunham de maneira relevante o ativo desses bancos, sem que se vislumbrassem condições para a liquidação dos mesmos. Adicionalmente, os processos continuados de troca de títulos estaduais por federais, associados à dívida mobiliária estadual, ampliavam os custos dessa dívida à medida que a taxa de juros sofria ampliações. Esta troca não tinha impactos contábeis para o governo federal, sendo apenas um meio de postergação do problema, viabilizando a sua rolagem no curto prazo, sem dar-lhe uma solução definitiva.[156] Sob o prisma estadual, não obstante, ela elevava os custos da dívida mobiliária em função do diferencial entre taxas de juros de títulos estaduais e federais, tornando-a crescentemente vulnerável à taxa de juros federal. Desta maneira, a estrutura patrimonial dos bancos estaduais sofria os impactos negativos da elevação da taxa de juros básica, por meio de seus efeitos sobre a dívida mobiliária estadual.

---

[155] Referência utilizada foi Almeida (1997), Lopreato (2000) e Silva (2000).

[156] Entre 1995/96 as trocas continuaram ocorrendo nos 4 Estados de maior peso. A taxa de crescimento da dívida mobiliária entre 1991/96 foi de 21% a.a., crescendo de $31 bilhões para $51.7 entre 1994/1996 (FREIRE et al.,1998).

A implantação do Plano Real inaugurou uma etapa de políticas monetárias restritivas, com a taxa Selic sofrendo uma superelevação em julho de 1994, atingindo o patamar de 122% a.a.,[157] decaindo a partir daí, mas mantendo-se sempre em patamares elevados. Nesse ambiente, os impactos sobre os bancos estaduais se ampliaram sobremodo, tanto de ordem financeira quanto patrimonial. Já em fins de 1994, os investidores privados suspenderam o crédito ao Banco Estadual do Rio de Janeiro (BANERJ) e ao Banco Estadual de São Paulo (BANESPA), retirando-lhes os meios para se financiar sua posição ativa pelo mecanismo dos títulos bancários. Ante o agravamento da situação patrimonial dos bancos estaduais, o governo federal, através do Banco Central, decidiu intervir nessas instituições, às vésperas da posse dos novos governadores e à revelia destes.

A nova intensificação da política monetária restritiva, a partir de março de 1995 e sob o efeito tardio da crise mexicana de 1994, mesmo que interrompida no segundo semestre daquele ano, teve nefasta e imediata conseqüência sobre o setor bancário como um todo, levando à inadimplência generalizada (ALMEIDA; BELLUZZO, 2000). A gravidade dos fatos e após o socorro ao sistema privado através do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) ao fim de 1995, o governo federal definiu esta esfera como aquela em que se iniciaria uma ação de controle estadual mais incisiva, pautada na privatização. O problema era, em particular, grave para o BANESPA, sendo o endividamento de São Paulo com instituições públicas não federais equivalente a 44% de sua dívida.[158]

A ajuda federal aos bancos estaduais ocorreu em agosto de 1996, através do **Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária** (PROES).[159] Desta vez, todavia, com um grande diferencial: era condicionada a um amplo processo de privatização dessas instituições.[160] As condições de ajuda, nos casos de manutenção da participação do governo estadual na instituição, eram proibitivas, requerendo a contrapartida estadual de 50% para saneamento financeiro, profissionalização e capitalização. Este programa representou um marco fundamental no que tange ao comportamento do governo central nos casos de socorro

[157] Segundo dados mensais de taxa de juros básicas entre julho de 1994 e março de 1999, apresentados por Pastore e Pinotti (2000). Nos meses subseqüentes, para o ano de 1994, as taxas foram de 63,3%; 57,0%; 53,2%; 61,4%; 56,4%.
[158] Segundo Giambiagi e Mora (2005), referente à outubro de 1996.
[11] Para uma visão crítica do programa, ver Lopreato (2002, 2000a, 2000b); Silva (1999, 2000). Para uma visão mais coerente com a perspectiva governamental, ver Guardia (1999) e Giambiagi (1995, 1999).
[160] Medida Provisória n. 1514 dos bancos estaduais de 07/08/96.

financeiro aos bancos estaduais, sendo um mecanismo chave para impor, sem mecanismos de tergiversações, o processo de privatização na esfera bancária estadual. O modelo de Estado liberalizante, já em implantação no âmbito do Executivo Federal, encontrou nessa via sua mais eficiente esfera de realização.

Os efeitos do processo de reestruturação e privatização dos bancos estaduais foram notórios, reduzindo, de maneira significativa, o número de instituições financeiras, com a privatização, a transformação em agências de fomento e o encerramento de atividades daquelas instituições que não contemplassem os requerimentos para permanecer no sistema. No âmbito do PROES foram privatizados 11 bancos, extintos 8, transformados em agência de fomento 4 (caso de bancos de desenvolvimento) e saneados 4 (Tabela 16). Foram privatizadas instituições de peso, pertencentes aos governos estaduais de maior importância financeira (Tabela 17), sendo reduzida, de maneira simultânea, o que ainda restava em termos de bancos de desenvolvimento de âmbito estadual.[161] Os dados de instituições financeiras estaduais computados pelo IBGE mostram uma redução de 94 para 41 do total entre 1995/2001 (Tabela 18). As instituições remanescentes, poucas e, na maioria dos casos, de baixa relevância, sob o ponto de vista da fiscalização do Banco Central, passaram a ser tratadas com os mesmos critérios de prudência aplicáveis às instituições privadas.

Esta linha de ação era coerente com uma das condições consideradas necessárias para se redesenhar o controle dos estados pelo mercado de crédito, qual seja, evitando que esses tomadores tivessem acesso a um mercado cativo de crédito. Também permitia separar a esfera financeira da fiscal na atuação dos governos estaduais, em conformidade com a visão do *Hard Budget Constraint* (HBC). Desta maneira, uma importante fonte de financiamento de gastos dos estados, característica do modelo de relações intragovernamentais anterior é praticamente extinta.

A outra frente de atuação do governo central foi o tratamento global do endividamento dos Estados, com destaque para o endividamento mobiliário.[162] O agravamento dos impactos macroeconômicos da dívida mobiliária estadual, que crescia pelo simples efeito de sua rolagem,

---

[161] Restaram como bancos de desenvolvimento estaduais apenas o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES). Minas Gerais aderiu ao PROES em 1998, recebeu os recursos para transformar o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em Agência de Fomento, mas por decisão política de Itamar Franco, então governador, não o fez.

[162] Para um tratamento detalhado dessa frente de controle ver Giambiagi (1995, 1999); Lopreato (2002, 1997, 2000a, 2000b); Silva (1999, 2000).

ampliou as pressões para que se verificasse o socorro financeiro pelo governo federal (Tabela 19). A piora do resultado nominal consolidado e a ampliação da participação dos estados/municípios neste (Tabela 12), bem como a certa ampliação da participação subnacional do total da dívida (Tabela 13) sinalizaram nesta direção.

Internamente às contas estaduais, a dívida mobiliária já havia se tornado mais um problema de ordem patrimonial do que de caixa. Os três estados e São Paulo apresentaram uma relação resultado nominal/RCL em 1995/96 superior a 30%, dando uma noção do tamanho do déficit em suas contas (Tabela 15). Nesses estados, a taxa de crescimento da dívida mobiliária sofreu sensível elevação, em especial em 1995, ultrapassando 30% em todos eles (SILVA, 2000), os quais eram detentores de quase 90% da dívida mobiliária em 1996, deixando de honrar os encargos. Na rolagem dessa dívida, intensificaram-se as trocas de títulos estaduais por federais, tendo em vista que parcela cada vez maior da mesma não era absorvida pelo mercado mobiliário. Entre 1994 e 1996, a dívida mobiliária estadual praticamente dobrou e as trocas de títulos junto ao Banco Central cresceram de metade do total em 1994 para cerca de 2/3 em 1995 e quase 80% em 1996 (SILVA, 2000). A gravidade da situação patrimonial dos estados de maior peso fiscal e o envolvimento crescente do governo federal com este endividamento tornava premente um encaminhamento central a esta dívida.

O alongamento e a redução do montante de encargos financeiros a serem pagos pelos estados dependiam de uma solução mais estrutural, empreendida por meio de uma renegociação proposta pelo governo federal, caracterizando uma forma de socorro. A alternativa ao *bail out* era o risco de ingovernabilidade dos estados de maior peso na Federação, tendo em vista que o caráter explosivo da dívida impossibilitava sua solução na esfera estritamente fiscal. Esse quadro de vulnerabilidade financeira estadual face à dívida mobiliária ampliou ainda mais o poder de fogo do Executivo Federal para impor de forma mais estrita a sua visão de controle fiscal e financeiro, bem como uma estratégia ampla de privatização das estatais estaduais, agora no que tange aos estados de maior peso na federação.[163]

[163] Sobre o peso maior da dívida mobiliária nesta renegociação ver Silva (1999, 2000).

A Lei 9496/97 regulamentou o processo de estabelecimento de acordos de renegociação de dívida dos Estados, no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados.[164] Em dezembro de 1997, São Paulo assinou o acordo, caso peculiar por efetuar um tratamento de dívida, incorporando seus bancos estaduais (BANESPA e Nossa Caixa Nosso Banco), ambos não inscritos no PROES. Todos os acordos previam a obrigatoriedade da passagem do protocolo pelas Assembléias Estaduais e pelo Legislativo Federal, com pagamento imediato de, no mínimo, 20% da dívida através de ativos transferidos ao governo federal, caso se optasse por uma taxa de juros menor, e inclusão também imediata no Plano Nacional de Desestatização (PND).[165] A privatização de estatais estaduais no âmbito do acordo é iniciada em 1996 e acelerada em 1997, sendo um fator preponderante para a intensificação das privatizações de empresas estatais na esfera estadual. Essas privatizações desmontam uma outra vertente institucional de relações intragovernamentais, com as empresas governamentais reduzidas de 322 unidades em 1995 a 180 (Tabela 20), envolvendo, em especial, empresas de energia elétrica, saneamento, transporte urbano, gás (Tabela 21).

A partir da assinatura do acordo,[166] cada Estado deveria montar um programa de reestruturação e ajuste fiscal de longo prazo voltado para a redução da dívida financeira total a um valor não superior ao da receita líquida real anual (RLR).[167] Até que isso não ocorresse, ficava proibida a emissão de nova dívida mobiliária, exceto para pagamento de precatórios judiciais. Além disso, só contrataria novas dívidas, inclusive de organismos financeiros internacionais, se mantivesse sempre decrescente a relação dívida/receita, sem postergar a data

---

[164] Inicialmente estabelecido pela Medida Provisória 1560 de 19/12/96, posteriormente regulamentado pela Lei 9496/97 define critérios para consolidação, assunção e refinanciamento pela União de dívidas mobiliárias e outras de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

[165] Quem assim o fizesse contrataria a renegociação à taxa de 6%, o que não foi seguido pelo Estado do Rio de Janeiro. Em alguns Estados o patrimônio em estatais privatizadas superava os 20%, abatendo proporção maior de dívida pré-existente. O prazo para a adesão iria até 30.06.98, respeitado por todos, a exceção do Distrito Federal e do Rio de Janeiro.

[166] As condições gerais dos acordos equivalem ao refinanciamento pelo prazo de 30 anos com juros de 6% ou 7,5% a.a., correção pelo IGP-DI, com amortização pela tabela Price de dívidas mobiliárias, dívidas bancárias contratuais, inclusive AROs e dívidas com a Caixa Econômica referente ao Voto CMN 162/95. Estabelecem um teto de comprometimento de receita com encargos (atingindo no máximo 15%), sendo o resíduo postergado até momento em que serviço da dívida comprometer valor inferior ao limite, mantendo o limite até que atenda a hipótese de redução da relação dívida/receita.

[167] RLR é a receita realizada nos 12 meses anteriores ao mês imediatamente anterior aquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas de operações de crédito, alienação de bens, de transferências voluntárias ou doações com fins específicos para despesas de capital e as transferências aos municípios. A partir de 2001, exclui de maneira retroativa, até 1998, as transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

determinada no acordo, não tendo aval federal para empréstimos que não se coadunassem com o estabelecido. No campo fiscal, as metas são de resultado primário, despesas com funcionalismo, receitas próprias, investimento/RLR, permissão/concessão de serviços públicos e privatização, sendo as duas primeiras objeto de estrito controle da STN.

Com essa iniciativa de renegociação, introduz-se um mecanismo de controle global do endividamento e de variáveis fiscais dos Estados que assinaram o acordo,[168] dando consistência ao Programa de Ajuste Fiscal dos Estados instituído desde 1995, ao comprometer de maneira cabal os de maior peso econômico, promover, de forma efetiva, uma reforma patrimonial e o ajuste fiscal estadual. Sem dispor de mecanismos financeiros alternativos para honrar seus encargos financeiros, os Estados são impelidos a honrá-los, a partir de recursos fiscais e de ativos. A renegociação prevê o uso do resultado das privatizações para quitação total ou parcial de financiamento ou refinanciamento concedido com base nessa medida. Além disso, prevê garantias para o Tesouro Nacional, que poderia sacar das contas bancárias dos Estados em caso de inadimplência, agora estendidas para as receitas próprias, o que atinge os estados com base tributária mais forte. A receita do ICMS, principal fonte de arrecadação dos estados de base tributária relevante, poderia ser confiscada em caso de não pagamento dos encargos junto ao Tesouro Nacional. Instaura-se, assim, um ajuste fiscal de longo prazo, com a regra implícita de geração de superávit, termos de garantia abrangentes e meta de redução da relação dívida/Receita.

Nesse momento, o espaço de negociação política se estreitou, tendo se manifestado apenas no estabelecimento de um teto de comprometimento com serviço da dívida (de 13 a 15% da RLR), mantendo a prática habitual de incorporação do resíduo ao estoque global. Este elemento dos acordos é considerado indesejável sob o prisma do gerenciamento macroeconômico, por poder levar ao crescimento do estoque da dívida, quando os níveis de comprometimento ficam abaixo do superávit necessário para efetivamente estabilizá-la.[169] Alguns poucos estados, em especial o Rio de Janeiro, privatizaram bancos e empresas fora do âmbito do PROES e dos acordos da dívida, utilizando as receitas daí provenientes para gastos (GUARDIA, 1999)

[168] Todos exceto Amapá e Tocantins. O Rio de Janeiro foi o último a assinar o acordo em outubro de 1999.
[169] Considerado pelos técnicos do Banco Mundial como sendo um elemento de risco moral no acordo.

Os acordos, não obstante, fortalecem a linha de controle hierárquico federal, posteriormente corroborada pelo Senado por meio da Resolução 78/98 (01/07/1998), a qual proibia novos empréstimos, de qualquer tipo, aos Estados que apresentassem um déficit primário no período de doze meses anteriores à aplicação. Como conseqüência dessa etapa a restrição por meio do controle se consolida e os resultados do processo de ajuste fiscal dos estados começam a aparecer na esfera macroeconômica, ampliando-se o alcance do controle do endividamento estadual bem como a possibilidade do controle fiscal, a partir das exigências legais, do acesso às informações e do maior poder conferido à STN. O nível de gastos ainda se mantém elevado bem como o peso dos gastos com pessoal sobre a RCL. De uma maneira geral, ocorreu uma redução suave do gasto com pessoal, com o enquadramento, em 1998, ao máximo de 60% da RCL de mais 8 estados, além dos três já enquadrados desde 1995, mas sem que isso se desse nos 4 estados mais ricos da federação (Tabela 17).

A despeito do ajuste fiscal, a relação investimentos/RCL cresceu na maioria dos estados, especialmente em 1998, ano eleitoral, em alguma medida utilizando recursos de privatizações, denotando não ter ocorrido uma mudança profunda no regime fiscal estadual. O superávit primário cresceu, mas continuou insuficiente para garantir o pagamento dos juros entre 1997/98, o que significou a continuidade no crescimento do estoque da dívida. Um aspecto relevante do período foi o fato de São Paulo acompanhar a sinalização do governo federal e iniciar, a partir do acordo da dívida, um processo discreto, porém continuado, de manutenção de superávits fiscais, mas só cobrindo o gasto total com juros em 1997. A relação Dívida/RLR não caiu até 1999, elevando-se para os quatro estados de maior peso fiscal (Tabela 22).

No plano mais estrutural e sob um prisma das relações federativas prévias foram extintas as duas formas de relações intragovernamentais que vigoravam entre tesouros e bancos estaduais e entre tesouros e estatais estaduais. Também extinguiu-se, na prática, com o endividamento como forma de relação intergovernamental.

No âmbito da política fiscal nacional, por outro lado, as iniciativas do Executivo Federal ainda mantinham seu teor gradualista, mas já crescia o peso das visões que defendiam um ajuste fiscal estrutural também nesta esfera. O enquadramento de todos os entes governamentais a uma restrição orçamentária forte implementaria, de maneira mais abrangente, a visão da

sustentabilidade da dívida e do controle fiscal cada vez mais incorporada pelas burocracias federais.

A União manteve, neste período, a sua estratégia de ampliação de participação no bolo tributário, renovando a desvinculação de receitas na forma do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com vigência de 1996 até meados de 1997, posteriormente prorrogado até 1999, pela EC nº 17/97, que gerava impactos na disponibilidade de recursos de transferência estaduais. Ante o fracasso da estratégia anterior de reforma dos impostos indiretos (PEC175/95), torpedeada pelo receio de perdas nas esferas subnacionais, o governo federal passou a atuar, no que tange à Reforma Tributária, por partes e no âmbito da legislação infra-constitucional. Abdicando de uma reforma tributária mais abrangente, que alterasse e ampliasse a competência tributária do IVA brasileiro, optou pela chamada Lei Kandir.[170] Esta implementou a estratégia de desoneração prevista em sua proposta de reforma tributária, sem alterar a competência do ICMS e de outros impostos do tipo IVA. A desoneração envolvida demandou recursos de compensação aos estados e municípios exportadores, decrescentes ao longo do tempo e inferiores aos valores de ICMS desonerado. Isto implicou um ônus adicional para os estados e municípios, em especial os estados exportadores.

Neste segundo momento, fortaleceu-se a estratégia do controle hierárquico, aprofundou-se a atuação do governo federal segundo a lógica de Agente/Principal, passando a gerar efeitos concretos no âmbito macroeconômico. Os acordos da dívida tornam-se o coração da estratégia do controle, mantendo esta conotação durante todo seu período de vigência. O *bail out* ocorrido foi abrangente, com ônus relevante para o governo central, mas sinalizando ao mercado que seria o último. As condições fixadas foram aquelas que o governo central julgou como passíveis de serem cumpridas pelos estados, os quais, segundo esta visão, teriam margem de ajuste reduzindo gasto com pessoal e investimento. A partir dessa renegociação, não foram mais empreendidas novas renegociações de dívida, ficando os espaços de questionamento dos estados referidos apenas a aspectos particulares do acordo. O objetivo do governo federal, a partir de então, tem sido fazer cumprir a regra crucial do HBC, de não socorrer, em caso de crise de endividamento subnacional, mantendo-se os termos do acordo de renegociação.

[170] Lei Complementar no. 87/96 (Lei Kandir) desonerou da incidência do ICMS as exportações de produtos primários e semi-elaborados e assegurando a realização de créditos decorrentes da aquisição de bens de capital, da compra de energia elétrica e serviços de comunicação, numa primeira etapa, e, em uma segunda etapa, de todo material de uso e consumo feito pelas empresas.

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

5.1.3 Terceiro momento do controle – A Lei de Responsabilidade Fiscal – 1998/2002

A crise russa de agosto de 1998, ante um quadro interno de redução da margem de absorção dos impactos desfavoráveis da nova ordem na esfera fiscal como um todo, ensejou o momento político para que prevalecesse, desde o campo federal, a perspectiva de um controle fiscal mais institucionalizado, empreendido por meio de regras. Esse contexto externo adverso criou o ambiente para que se entronizasse o diagnóstico de que o problema crucial do país era o desajuste fiscal estrutural. Nessa linha, a decisão do governo brasileiro de solicitar um acordo financeiro preventivo junto ao FMI, significou o abandono à política fiscal gradualista e do ajuste pontual na esfera federal. O objetivo passava a ser, desde então, empreender um profundo ajuste fiscal nas contas governamentais federais e

mudar o regime fiscal do país.[171]

A iniciativa interna de sustentação dessa via era o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), englobando medidas de curto e de longo prazo, voltadas para construir um novo regime fiscal. A premissa fundamental do PEF, era a máxima liberal de que "o Estado não pode mais viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada". Dentre as medidas estruturais e institucionais propostas pelo PEF tem-se o ataque ao déficit dos Sistemas de Previdência e aos gastos do governo federal, por meio da regulamentação da Reforma Administrativa, da aprovação e da regulamentação da Reforma da Previdência Social e da instituição da Lei Geral da Previdência Pública, as reformas tributária e trabalhista, e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

[171] A primeira sinalização concreta do governo federal nessa direção foi a adoção legal do resultado primário como meta da política fiscal (formalizada pelo decreto 2634 de 8 de setembro de 1998), conforme Guardia (1999), seguido da implantação do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) para o triênio 99/2000/2001, finalizando com a assinatura do acordo com o FMI em fins de 1998.

Dentre as medidas de implantação mais imediata, tem-se a busca de obtenção de superávits primários crescentes e suficientes para estabilizar a relação dívida/PIB.

O argumento oficial era de que o novo regime fiscal que o PEF promoveria permitiria conter as pressões especulativas contra o Real, reduzir a taxa de juros e aumentar a poupança interna, pela via do crescimento da poupança pública. Esse programa passou de fato a condicionar toda a gestão da política fiscal brasileira desde então, da elaboração orçamentária à sua execução, bem como as iniciativas de reformas nas várias frentes envolvidas à dimensão fiscal. Sustentou-se, no curto prazo, em especial pela elevação da carga tributária em contribuições sociais. Intensificaram-se, por outro lado, as reformas institucionais, com destaque às da Previdência, Administração e a formalização do controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais, sendo proposto o projeto-lei que se transformou, depois, na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Emenda Constitucional nº. 19 de 04/06/1998, referida à Reforma Administrativa e votada já em meio aos efeitos negativos da crise externa, instituiu a exigência de apresentação, em 180 dias, de um projeto de lei complementar ao Artigo 163 da Constituição, criando o espaço legal para a proposição do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal.[172] Esta estava também em consonância com a agenda de reformas liberalizantes do Executivo Federal, resultando na busca de instrumentos para se reduzir os gastos com pessoal no âmbito do setor público. No que diz respeito aos Estados, ela permitia a adoção de medidas de redução da folha de pagamentos, inclusive com a possibilidade de demitir servidores estáveis, se a relação despesa com pessoal e receita corrente líquida estivesse acima do limite permitido pela Lei Camata.

A votação da LRF, cujo nível de abrangência e detalhamento supera as congêneres internacionais, resultou no avanço do controle e também na sua institucionalização no longo prazo. Ela é uma peça chave nesse processo sendo o elemento caracterizador desse terceiro momento, delineando, de forma ampla e permanente, a visão de controle em implantação. Apesar de regulamentar as finanças públicas de todos os entes federativos, atendendo a aspectos mais gerais da política fiscal, ela criou normatizações que organizavam em especial o funcionamento das contas estaduais. Teve um papel fundamental no sentido de sinalizar ao sistema financeiro

[172] Exigência incluída pelo relator da emenda Moreira Franco, possivelmente sob influência de José Serra, um defensor da normatização das finanças públicas desde a Constituição de 1988.

internacional que as contas estaduais estariam sob controle.[173] Ao contrário da Lei 9496/97, ela não visou meramente resolver um problema de crise financeira conjuntural e sim, legislar num sentido de estruturação de longo prazo. Possibilitou um aprofundamento do controle fiscal e financeiro, transferindo, na prática, o poder decisório na temática do endividamento e das despesas fiscais e previdenciárias orçamentárias para o âmbito dessa legislação.

É importante destacar que a LRF é o coroamento do processo de introdução da noção de sustentabilidade financeira intertemporal e de *accountability* no âmbito das finanças públicas no país, complementando e consolidando a institucionalidade de controle fiscal e financeiro subnacional instituído a partir do Executivo Federal. Ela dá as bases para um processo de redesenho institucional adequado ao modelo de relações intergovernamentais referido à nova ordem internacional. É uma regra que visa promover um novo regime fiscal pautado no controle fiscal/financeiro forte e permanente, envolvendo a regulamentação do setor público como um todo, tanto dos níveis subnacionais quanto dos poderes Legislativo e Judiciário de todas as esferas federativas.

Seu alcance atinge a temática do endividamento, da concessão de garantias, do processo orçamentário, dos gastos fiscais, em especial gastos com pessoal e gastos continuados, inscrição em restos a pagar, a renúncia de receita bem como a seguridade social. No campo fiscal, destaca-se a regra para estabelecimento de novas despesas continuadas, inclusive previdenciárias[174] e os mecanismos de controle em anos eleitorais (despesa com pessoal, restos a pagar) e da concessão de benefícios fiscais; os limites de gastos com pessoal[175] com base na Receita Corrente Líquida (RCL).[176] Define limites máximos e prudenciais, por esfera e poderes,[177] com penalidades já

---

[173] Segundo Oliveira, W. (2004), consultor de orçamentos no Senado Federal, a tramitação da LRF foi acelerada entre abril 99/abril 2000 em função das eleições para prefeitos em 2000 e especialmente para a restauração da credibilidade fiscal do Brasil junto à comunidade financeira internacional, abalada desde a crise russa de 1998.

[174] Inspira-se no sistema Paygo instituído nos EUA, em 1990, pelo *Budget Enforcement Act* (BEA).

[175] O Artigo 18, que inclui como gasto com pessoal o somatório dos gastos com ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis e militares, membros de poder com quaisquer espécie remuneratória (vencimentos, vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadorias, reformas e pensões, adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de quaisquer natureza, encargos sociais e contribuições recolhidas as entidades de previdência). A terceirização é incluída na forma de outras despesas com pessoal e o regime de cálculo é o de competência, incluindo o mês corrente e os 11 meses anteriores. No limite não entram indenizações por demissão, incentivos para demissão voluntária e gastos com inativos custeado com a arrecadação dos segurados custeados.

[176] Segundo a lei a RCL é a soma receita arrecadada no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. Engloba as receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes deduzidos (transferências municipais, contribuição dos

vigorando desde os limites prudenciais, além de prazos dentro do mesmo exercício fiscal para recondução ao equilíbrio nos casos de algum eventual descontrole. No campo financeiro, o controle do endividamento normatizado pelo Senado tem definidas as punições para seu descumprimento e as formas de recondução ao equilíbrio. No que tange ao processo orçamentário, normatizado pela Lei 4.320 de 1964, a lei procurou atualizar alguns conceitos defasados e aspectos de sua operacionalização. A regulamentação do processo orçamentário traz como novidade a obrigatoriedade de explicitação de metas fiscais e de dívida trienais num anexo na Lei de Diretrizes Orçamentárias das esferas subnacionais.

Para obter, numa única legislação, todo esse alcance, o projeto de lei se debulhou em 115 artigos, posteriormente reduzidos a 75 pelo Congresso. O projeto de lei explicita, na sua apresentação, o objetivo de construir "trajetórias sustentadas das contas públicas", estratégia que empreende de forma implícita transferindo para a lei prerrogativas tanto dos demais poderes quanto dos entes federativos subnacionais. O Executivo Federal optou, portanto, não por uma regra fiscal geral, mas sim por um código de comportamento financeiro e fiscal, incorporando aspectos que antes apareciam fragmentados em leis específicas (Resolução 78 do Senado, na Lei Camata e na Lei Geral da Previdência Pública, dentre outros), agora reunidos e perenizados em uma lei complementar montada sob a ótica do novo regime fiscal.

Deve-se destacar, na lei, a proibição do socorro financeiro do governo federal e do Banco Central aos mesmos, bem como a proibição de troca de títulos estaduais pelo BC. Ela proíbe operação de crédito, refinanciamento, postergação de dívida anterior, direta ou indiretamente, entre entes da federação. A instituição financeira que emprestar a um ente da federação, com exceção de dívida externa e mobiliária, deverá exigir comprovação de que este atende às condições e limites. Qualquer operação realizada sem conformidade com isso é nula de direito, procedendo-se seu cancelamento via devolução apenas do principal.

A base fundamental desse tipo de institucionalidade, como se viu numa referência anterior, é o estabelecimento de uma relação Agente/Principal, na qual o Principal faça ser crível que não irá socorrer o Agente em caso de *default*. Ela sacramenta em lei complementar uma dada

---

servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas face compensação financeira (entre regimes previdenciários)) considerados valores pagos e recebidos da lei Kandir, e do FUNDEF

[177] Os limites máximos para os estados, com base na receita corrente líquida, são: 49% para o Executivo, 3% para o Legislativo, 6% para o Judiciário, 2% para o Ministério Público. Os limites prudenciais equivalem a 95% dos limites máximos. Considera nulo de direito qualquer despesa com pessoal em desacordo com a lei.

forma de relação entre os entes federativos, conferindo uma rigidez extrema à questão do endividamento subnacional. Isso porque amarra a uma lei complementar a noção de que os acordos de renegociação de dívida estadual deram uma solução cabal para o endividamento mobiliário dos estados de maior peso fiscal.

No que tange às despesas e ao crédito, são dignas de nota as regras de corte automático de despesas quando a receita ou despesa assumirem valores distintos do pré-estabelecido, possibilitando o contingenciamento orçamentário para garantir a obtenção dos superávits. Isto se daria pela limitação do empenho e da movimentação financeira, caso se verificasse, ao final de um bimestre, que a meta de resultado primário e nominal não será atingida. O contingenciamento orçamentário que já é aplicado pela União, desde meados dos anos 90, em especial desde 1999 (OLIVEIRA; REZENDE, 2005), tende a reproduzir-se também nas esferas subnacionais, a partir da lei. Proíbe, todavia, limitar as despesas com juros e as obrigações constitucionais e legais do ente.

No campo do endividamento, o famigerado Artigo 31 da LRF prevê penalidades para os estados que atingirem os limites prudenciais e o limite máximo de endividamento definidos pelo Senado. Além de, nesses casos, proibir a realização de operação de crédito interna ou externa, inclusive AROs; exige a obtenção de resultado primário necessário à recondução da dívida, promovendo a limitação de empenho. Enquanto perdurar o excesso, após prazo de recondução, o ente ficaria impedido de receber transferências voluntárias da União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal circunscreve-se na moldura de controle dada pela Constituição Federal, o que coloca a sua fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas Estaduais. Estes verificam as metas da LDO, os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar, as medidas para retorno de despesas com pessoal e nível de endividamento ao limite, alertando quando o montante de despesa com pessoal e de dívida ultrapassa 90% do limite. Compete a eles verificar o cálculo dos limites de despesa total com pessoal de cada órgão e poder. Em termos gerais, a sua atuação adequada exige uma firme e continuada ação coordenadora da parte dos Ministérios envolvidos e do Judiciário, visando dar os meios técnicos para que as esferas subnacionais e seus respectivos Tribunais de Contas implementem a lei.

A LRF amplia o poder burocrático do Ministério da Fazenda que passa a concentrar mais atribuições, fazendo o controle administrativo eletrônico da dívida da União, Estados e Municípios, cabendo divulgar, todo mês, a relação dos Estados e Municípios que ultrapassaram as barreiras das dívidas consolidada e mobiliária. Registra, de forma centralizada e anualizada, as dívidas públicas internas e externas, que deve garantir o acesso público à informação mensal e o cumprimento dos limites. O controle a partir da STN[178] visa identificar o cumprimento dos limites estabelecidos na lei, e decidir sobre a aplicação das penalidades institucionais.

Conforme determinação da LRF e a partir de proposta do Executivo, o Congresso votou uma lei que estabeleceu as punições penais aos indivíduos que incorressem em crimes contra a responsabilidade fiscal e o Senado votou as resoluções atinentes ao limite de endividamento estadual. Na primeira frente, foi aprovada a Lei 10.028 (19/10/2000), que altera o Código Penal, e permite imputar, individualmente, penalidades legais pelo descumprimento da lei, ampliando o poder do Judiciário nessas questões que tipificam crimes e infrações administrativas contra as leis de finanças públicas e crimes de responsabilidade, vinculados às normas da LRF.

Na segunda frente, no que tange à normatização do endividamento, em conformidade com a Constituição Federal e a Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), o Senado aprovou duas resoluções: a Resolução 40/2001, que estabeleceu limites ao endividamento estadual; a Resolução 43/2001, que transferiu para o Ministério da Fazenda a tarefa de apurar o enquadramento dos estados aos limites de endividamento. Na Resolução 40/2001, o volume total de empréstimos a constar no orçamento anual estadual não pode exceder 16% da receita líquida corrente; os serviços da dívida não podem exceder 11,5% da RLR; ou o estoque total da dívida não pode exceder, em duas vezes, a RCL, tomando-se como base receitas e gastos projetados.

Um ponto importante a se destacar nesta Resolução é o prazo dado para o enquadramento aos limites do Senado e à própria LRF aos governos que estavam acima deste limite em 31 de dezembro de 2001. Este prazo é estendido por 15 anos, sendo que só em 2016 vigorariam os limites bem como as punições associadas ao seu não cumprimento (artigo 31 da LRF). Por este mecanismo os estados mais endividados garantem uma válvula de escape para manter-se fora dos limites. Naquela ocasião (dezembro de 2001) estavam nessa situação os estados de Goiás,

[178] Deve-se ressaltar que a intenção original do projeto elaborado pelo Executivo Federal da LRF era de conferir a agências de classificação de risco o papel de controle do endividamento, em especial o endividamento externo. Este expediente, todavia, foi recusado pela Câmara, que preferiu reputá-lo à STN.

Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, a maioria deles só se enquadrando ao limite em 2005.

Por meio da Resolução 43/2001, o Senado transferiu para o Ministério da Fazenda, leia-se Secretaria do Tesouro Nacional, a responsabilidade de apurar o enquadramento dos limites ao endividamento dos estados, bem como determinou que os pedidos de operação de crédito que não atendam aos requisitos definidos na resolução nem lhe sejam enviados. De forma efetiva, esta resolução ampliou ainda mais o poder de controle do endividamento subnacional da parte da burocracia federal.

Esse conjunto de medidas restritivas implementadas, denotam, no geral, uma coerência interna da parte do governo central. Seu sentido é claro, voltado para instaurar um novo regime fiscal pautado na restrição orçamentária forte, pela estratégia do controle pela União. Por meio dele o caráter explosivo da dívida estadual foi contornado, bem como seus impactos sobre a esfera macroeconômica. Mas a capacidade dessa nova institucionalidade mudar de maneira efetiva o regime fiscal dos estados de um padrão assentado na manutenção de gastos para além da base fiscal, para outro que absorve de maneira continuada no tempo os encargos financeiros na esfera fiscal, pela via da geração de superávits estruturais, ainda está por conferir. Após 1998, o resultado primário consolidado do setor público bem como dos estados em específico denotaram um superávit fiscal crescente. Este não tem sido suficiente, todavia, para cobrir os juros nominais em ascensão. Isso tem resultado em déficits nominais relevantes. A participação dos estados no resultado nominal do setor público consolidado tem sido maior do que na etapa anterior, respondendo em quase todos os anos em mais de 50% do total (Tabela 12). O enquadramento aos limites de endividamento tem se dado aos trancos, restando dois estados de peso da federação (Minas Gerais e Rio Grande do Sul) ainda fora dos limites. Tal como o que ocorreu na esfera federal, a relação dívida estadual/PIB se elevou neste período de ajuste fiscal generalizado (Tabela 14). A efetiva mudança do regime fiscal vai além da discussão financeira acerca da sustentabilidade da dívida estadual. Ela envolve uma mudança na cultura do trato com a coisa pública no Brasil. Ela deve ser avaliada em particular considerando-se seus impactos sobre a atuação estadual enquanto ente federativo.

5.1.4 O processo de aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional e a ausência de fóruns federativos

A explicitação de como se deu a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal possibilita evidenciar, de uma maneira mais concreta, que o Congresso Nacional tem sido uma institucionalidade com escasso papel nas discussões que se relacionam as questões federativas de fundo. A LRF envolveu aspectos que afetam de maneira crucial o reordenamento federativo no Brasil. Ela visava em especial aos estados, pois a União e grande parte dos municípios já estavam enquadrados em suas principais restrições. Sua livre e democrática apreciação no Congresso ensejou o espaço mais adequado para que houvesse uma mediação do prisma estritamente fiscalista e de controle hierárquico conferido pelo governo federal ao processo de restrição aos estados. O comportamento amorfo dessa instituição, nessa temática, até mesmo anti-federativo em certas questões, denotou que a temática federativa tem aí pouco espaço de manifestação. A base objetiva dessa análise é dada pelas informações acerca da tramitação do projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal na Câmara e no Senado, os documentos produzidos pela assessoria da bancada do PT na Câmara Federal e em duas entrevistas-chave.[179]

Pesquisa do Instituto Brasileiro de Estudos Políticos (IBEP), efetuada no início de 2001 junto a formadores de opinião (cientistas sociais, jornalistas, outros de categorias diversas, políticos), destacou a opinião amplamente favorável à Lei de Responsabilidade Fiscal no país. Aprovada por 93% dos jornalistas pesquisados e 84% dos demais entrevistados, a pesquisa evidenciou o nível de quase consenso alcançado pelo governo federal nessa matéria.[180] O sucesso midiático do governo também se retratou no processo de aprovação da lei no Congresso. O governo obteve ampla maioria nas votações, tanto na Câmara quanto no Senado Federal (81% de um total de 475 presentes na Câmara e 81% de 81 votos no Senado) (Tabelas 25 e 26).

Caso se busquem, nos dados e informações disponíveis, o foco e a natureza dos questionamentos à lei, eles não traduzem qualquer conotação federativa relevante, tendo um teor muito mais partidário do que regional, no máximo com preocupações municipalistas de curto

---

[179] As informações acerca da votação e dos debates no Congresso envolvidos na aprovação da LRF foram cedidas pela Câmara de Deputados e pelo Senado. As entrevistas efetuadas envolveram o então negociador do Ministério do Planejamento da LRF junto ao congresso, Guilherme Dias e o principal autor da proposta, José Roberto Rodrigues Afonso.

[180] Os Formadores de Opinião e os Grandes Temas Políticos Brasileiros - Relatório de Pesquisa – IBEP, Brasília, abril de 2001, p. 10. Retirado no site do BNDES/Banco Federativo.

prazo. Dos 86 votos contrários a lei na Câmara, 72 foram dados pelo PT/PcdoB/PSB sendo os demais votos pulverizados pelo PTB/PPB, PMDB/PDT. A resistência nestes dois últimos grupos de partidos é localizada: no PMDB (de 92 deputados do partido, 10 votaram contra) localizou-se, notadamente em Minas Gerais (5 de 12 votaram contra); em Tocantins (2 em 2); em SP (2 em 9) e em Goiás (1 em 8). A aprovação da lei, por outro lado, contou com o apoio absoluto do PSDB, PFL, PL/PST, PPS, PV, PSC. No Senado, apenas 10 votos foram contrários, 9 deles dados pelo PT/PcdoB/PSB.

Se efetuarmos esse exercício em termos regionais, o resultado não é idêntico, caso se considere a Câmara ou o Senado. Na Câmara, os estados abaixo da média Brasil no que tange à relação votos favoráveis/total de votos, por ordem inversa de intensidade de aprovação, ou seja, pelo grau de restrição à lei, foram os estados de RS, DF, SP, TO, MS, MG e PA. No Senado, com média de aprovação menor, tem-se os estados de AC, RJ, AL, RS, AP, RR, PA, GO, BA, PR, SP. A lógica do Senado e da Câmara coincidiu no global, sofrendo, todavia, variações nos estados, a depender do peso dos partidos de oposição (PT/PcdoB/PSB) nos mesmos e também da dinâmica específica dos partidos no campo estadual.

Os mínimos impactos que a lei apresentava no curto prazo, não trazendo em si um arrocho fiscal/financeiro adicional nem medidas que atingissem de imediato tanto em número quanto em importância econômica os entes da federação, trouxeram facilidades para a sua aprovação. A ação eficiente do governo federal, no sentido de evidenciar que a grande maioria das esferas subnacionais não seria atingida pela iniciativa, notadamente as esferas municipais, dificultou a oposição em arregimentar apoio a sua perspectiva.

Por outro lado, a base do questionamento efetuado pela oposição à lei advinha, em especial, de divergências que tinha frente ao projeto liberal como um todo em implantação, além da sua histórica objeção aos acordos do país com o FMI. A LRF era vista como uma mera manobra de curto prazo do governo federal voltada para obrigar o setor público como um todo a priorizar o pagamento de juros e a atender ao ajuste proposto no acordo com o FMI.[181] A crítica mais veemente partiu do Deputado mineiro Sérgio Miranda, do PcdoB, sendo encampada também por outros congressistas do PT. Esses últimos, em grande medida alinhados à frente municipalista, estavam preocupados com os municípios em que o PT governava. Consideravam

[181] Conforme documento produzido pela assessoria à bancada do PT na Câmara.

que as padronizações de limites de gastos e de endividamento e o conjunto de relatórios a serem gerados, a partir da lei, trariam problemas de ordem operacional para as prefeituras.

Os questionamentos levantados pelos executivos dos estados e municípios à proposição do governo federal eram também todos de curto prazo e com o foco voltado para a administração de caixa e os aspectos de operacionalização dos demonstrativos/relatórios previstos no projeto. No âmbito dos governos estaduais, a resistência à lei devia-se muito mais à reivindicação de se estabelecer um controle de gastos com pessoal por poderes, o que inicialmente não tinha sido pensado. Na prática, o controle estadual dos gastos com pessoal já havia sido incorporado no Executivo estadual desde 1997, como contrapartida aos acordos de renegociação de dívida. Restava ainda a dificuldade de enquadrar o Judiciário e Legislativo estaduais, aspecto defendido por estados que implementaram o ajuste no Executivo mas sofreram impactos fiscais desses poderes, como Alagoas.

No que tange ao endividamento, os estados se dividiram entre aqueles que já haviam feito o "dever de casa" e os mais endividados, em processo de ajuste. Esses últimos questionavam a inexistência de prêmio pelo seu "bom" comportamento. São Paulo, em particular, em processo de ajuste desde 1997, opunha-se ao nível de detalhamento da lei. Defendia uma posição mais liberal de apenas se proibir novas rolagens de dívida e delegar o *rating* ao mercado, passando a tomar recursos quem tivesse poder fiscal/financeiro para tanto (obviamente São Paulo). Uma explicitação dessa posição pode ser identificada em Guardia (1999). Os municípios, por outro lado, receavam pela complexidade dos relatórios e temiam que aquela fosse apenas uma iniciativa federal para enquadrá-los.

A estratégia da oposição foi tentar barrar, por meio de expedientes regimentais e jurídicos, o conjunto da lei ou, no mínimo, tentar limitar, de maneira tópica, o que considerava ser seu principal problema: a garantia do pagamento prioritário das despesas com juros. No âmbito jurídico questionou o limite de gastos de pessoal por poderes, exatamente o aspecto defendido pelos estados e em franca contraposição aos interesses desses. Conseguiu negociar esta posição no âmbito da Câmara, reafirmando a prevalência da Lei de Diretrizes Orçamentárias na definição dos limites de gastos por poderes. Esta alteração foi, todavia, modificada pelo Senado, e vetada pelo Presidente da República. Após a aprovação da lei no Senado, o PT, junto com o PC do B e o

PSB entraram no STF com uma ação direta de inconstitucionalidade, alegando ser a lei integralmente inconstitucional e, derrotados, reclamaram o veto a dispositivos específicos.

A oposição à lei foi amplamente derrotada frente à estratégia de convencimento coordenada pelo Ministério do Planejamento antes e durante a sua tramitação no Congresso. Houve, de fato, uma incompreensão pela oposição do alcance de médio e longo prazo da iniciativa, de seus efeitos sobre o regime fiscal do país e sobre a federação. Houve também a total ausência de um foco federalista para tratar a LRF no âmbito do Congresso, chocando-se com os interesses concretos dos estados, mesmo os de curto prazo, favoráveis a lei, confirmando que o Congresso não se colocou enquanto uma arena eficiente para as discussões estruturantes acerca da ordem federativa.

Em síntese, as críticas à lei que predominaram no Congresso não apreenderam seus impactos sobre a Federação, tendo, no máximo, um foco municipalista estrito e de curto prazo. Elas não identificaram o seu caráter de longo prazo, voltada para efetuar uma mudança no regime fiscal do país, em especial no regime fiscal das esferas estaduais. Não identificaram, em específico, o quadro de restrições que o novo regime fiscal por ela instaurado criaria para a forma historicamente consagrada de relações federativas no país, e, em não identificando esta questão, não se preocuparam em criar mediações institucionais que no mínimo garantissem novos espaços formais de negociação.

O Congresso não se preocupou em construir ou fortalecer possíveis canais de cooperação federativa para um gerenciamento da lei, com um mínimo de independência frente ao governo federal. No caso do endividamento, rejeitou a proposta mais liberalizante que o projeto embutia, de delegar o gerenciamento ao mercado por meio de agências privadas de classificação de risco, mas reputou à Secretaria do Tesouro Nacional esse gerenciamento. Com isso, reforçou e mesmo sancionou o sentido hierárquico e burocrático do controle federal, o qual teria sido possível mitigar. A idéia do Conselho de Gestão Fiscal, prevista na lei, com definições de objetivos (desde a classificação e padronização das contas públicas até a transparência fiscal) e composição (representantes de todos os governos e todos os poderes), não sofreu solução de continuidade. Por sua finalidade e ampla representatividade, o Conselho teria um papel importante no suprimento de uma lacuna sobre os aspectos operacionais da LRF e na formalização de novos canais de articulação federativa, que, na atualidade, vem sendo mitigado em grande parte por crescente

atuação *ex-ante* dos tribunais de contas. O resultado é a falta de padronização em nível nacional das práticas e interpretações da lei. Este Conselho não conta até hoje com regulamentação que disponha sobre seu funcionamento.

Em resumo, o processo de aprovação da LRF comprova que o Congresso não tem funcionado como uma arena eficiente para o encaminhamento das principais questões federativas, atuando, no máximo, para garantir interesses subnacionais pontuais e de curto prazo, em particular os atinentes ao endividamento mobiliário dos estados de maior peso fiscal.

Em termos gerais, o terceiro momento do processo de controle fiscal e financeiro dos estados teve como principal característica a corroboração pelo Congresso da atuação do Executivo Federal no que tange à estratégia do controle hierárquico como forma de restringir os estados por meio da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa corroboração estabelece em lei uma nova estrutura de gestão fiscal/financeira para os estados, com impactos relevantes sobre as relações intergovernamentais. Cria-se uma armadura legal que tem por função mudar, desde a lei, as práticas fiscais e financeiras dos governos subnacionais.

Por outro lado, o Senado, por meio da Resolução 40/2001, estabeleceu uma brecha legal que pode servir a qualquer tempo para postergar para 2016 o enquadramento dos estados ao limite de endividamento e às penalidades da LRF. O seu uso ou não dependerá da capacidade efetiva dessa institucionalidade em ter equacionado em especial a questão do endividamento estadual. Não parece trivial se mudar a cultura fiscal de entes subnacionais de um país, por meio de estratégias de controle e de regras inflexíveis, notadamente em circunstâncias de prévio endividamento e estoques elevados de dívidas.

5.2 Algumas reflexões conclusivas: as relações federativas entre a União e os estados e o processo de controle fiscal e financeiro

No que tange ao modelo proposto pelos organismos internacionais e as formas específicas de sua implementação, aspectos apresentados no segundo capítulo, o processo de restrição dos estados no Brasil é incompleto, resume-se a duas de suas institucionalidades: os mecanismos de controle do endividamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sem dúvida, estes são instrumentos centrais para a configuração da restrição subnacional pela via hierárquica, sendo os

aspectos coordenativos complementares. Não obstante, seriam exatamente esses últimos o que permitiria algum nível de consideração pelos elementos federativos envolvidos na temática. O governo brasileiro, portanto, não empreendeu ações específicas voltadas para instituir mecanismos de coordenação/cooperação orientados para o redesenho da fiscalidade federativa e também não se orientou para o redesenho de uma nova institucionalidade política com vista aos estados.

A natureza do processo de restrição fiscal e financeira dos estados foi, prioritariamente, macroeconômica e fiscalista. As ações federais na esfera fiscal estadual não envolveram preocupações com reformulações explícitas no âmbito do Federalismo Fiscal brasileiro, com redefinição de competências e encargos, bem como o remodelamento do sistema de transferências. Nem mesmo se preocuparam em encaminhar tais discussões, mesmo considerando que, à luz das proposições internacionais, este seria o desencadeamento lógico da aplicação de restrições orçamentárias fortes em esferas subnacionais. Possivelmente, isso se deu porque nesse campo era difícil avançar por meio de uma estratégia impositiva.

No que tange às competências, não se viabilizou uma proposta de reforma tributária que atendesse aos interesses federativos. Tal reforma tornou-se ainda mais complicada num contexto de ajuste fiscal estrutural generalizado, dada a imposição da geração de superávits fiscais em todos os níveis e a estratégia de garanti-lo por meio de elevação da carga tributária. O medo generalizado de todas as esferas de governo de perda de receita tendeu a inviabilizar mudanças de peso no sistema de competências.

Pelas mesmas razões, o sistema de partilha brasileiro não foi tocado, apesar das sérias distorções que apresenta, conforme apontado por Prado (2003), em especial as relativas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os dois fundos redistributivos mais importantes. Os critérios de partilha dos mesmos têm mais promovido do que reduzido os diferenciais existentes na capacidade de gasto orçamentário dos governos subnacionais. No caso do FPE, apesar de seu forte poder redistributivo em termos regionais, contribui para aumentar as desigualdades de gasto entre os estados da mesma região. As distorções existentes requerem reformulações, e estas alteram a distribuição horizontal dos recursos envolvidos, afetando o conjunto dos estados, mesmo aqueles menos dependentes de transferências federais. A dificuldade de um acordo nessa temática das receitas é patente e o

governo federal, também temeroso de ter que ampliar sua contribuição nessa frente, evade-se de enfrentar a questão.

No que tange aos encargos, por outro lado, pode-se citar duas iniciativas de maior destaque nas áreas da Educação, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF),[182] e da Saúde (Emenda Constitucional n. 29/2000). Elas, todavia, não objetivaram uma reformulação do pacto federativo, sem ter a abrangência suficiente para promover uma reestruturação abrangente dos encargos nas próprias áreas envolvidas, conforme destaca (REZENDE, 2003).

Mesmo não sendo este objetivo precípuo dessas iniciativas, elas redefiniram, em parte, a pactação federativa, ao tocar na questão da distribuição de encargos e na forma de financiá-los a partir de fundos fiscais com a participação das três esferas da Federação.[183] A busca de uma maior compatibilização de encargos e de recursos deu-se por meio da subvinculação de receitas das esferas subnacionais, por emendas constitucionais, quase não envolvendo recursos federais novos. Ambos os programas, o FUNDEF e a Emenda da Saúde, são iniciativas que ou reduzem a participação fiscal da esfera federal em termos nominais para essas áreas ou ao menos fazem com que os recursos transferidos cresçam a uma taxa inferior a do crescimento da receita da União. Eles não resultam em vinculação de receitas da parte desta esfera. No global a estratégia da União com esses programas parece ter sido a de estabelecer um processo de descentralização dos serviços para a esfera municipal, buscando descentralizar seu financiamento para as esferas estadual e municipal. Podem mesmo ser caracterizados como um processo de descentralização de encargos, que segue a lógica do pós-constituinte, sem ter uma preocupação federativa direta.

O FUNDEF, no que tange aos encargos, visou localizar a atuação dos municípios no Ensino Fundamental e dos estados no Ensino Médio. Muitos estados ainda participam com grande expressão na provisão e financiamento do ensino fundamental (notadamente São Paulo, RS, MG). O resultado líquido deste programa para os estados tem sido no global de perdas

[182] O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em tramitação no Congresso, amplia o percentual de vinculação de recursos para 20%, agregando a pré-escola e o ensino médio enquanto beneficiários.

[183] O FUNDEF é criado pela Emenda Constitucional n 14, estabelecida pela Lei 9424/96 e o decreto n. 2264/97, sendo implantado em 1998. Estabeleceu uma subvinculação de 60% da vinculação de 25% à educação a qual estão sujeitos os estados e municípios desde a Constituição de 1988. Equivale a 15% dos recursos de transferência de estados e municípios do FPE e FPM, ao Fundo de Exportação, ao Fundo de compensação face a Lei Kandir e ao ICMS, sendo complementado marginalmente por recursos federais e tendo vigência prevista até 2006.

líquidas crescentes,[184] de 423 milhões em 1998 para 3.390,4 milhões em 2002 (Tabela 25). A participação do governo federal no FUNDEF, por outro lado, tem decrescido de maneira continuada. Os recursos de complementação reduziram-se de 486,7 milhões, em 1998, para 421,8 milhões, em 2002, ao mesmo tempo que cresceu em 71% a receita subnacional vinculada ao fundo, ampliando sua participação no total.[185]

No caso da Saúde, tem-se também uma estratégia de cooperação financeira, voltada para a municipalização de serviços, baseando-se na lógica do Sistema único de Saúde (SUS). No que tange ao financiamento dessa área, o governo federal deslocou a discussão da necessária vinculação das contribuições sociais com a Seguridade Social, localizada no campo federal, para o foco da vinculação de receitas subnacionais, possivelmente buscando maior flexibilização do seu próprio comprometimento com a mesma. Na primeira frente, a Emenda Constitucional 29 estabeleceu para estados e municípios uma vinculação legal da receita de impostos e transferências, de 12% e 15%, respectivamente. Na segunda, atrelou os recursos federais destinados ao programa ao valor gasto com a área em 1999, acrescido de 5% em 2000 e corrigido, anualmente, pelo crescimento do PIB. Remeteu à lei complementar a efetiva vinculação de receitas federais, ocorrendo que os recursos transferidos pela União tem se elevado mas a uma taxa menor do que a taxa de crescimento das receitas federais. Com isso configura-se uma redução da participação das despesas da saúde da União nas suas receitas correntes (8,1% em 2000 para 7,1% em 2003) e mesmo a queda da relação despesas com saúde/PIB desde 2002, apesar de ocorrer o crescimento da despesa em termos nominais e mesmo em termos per capita.[186]

Essa estratégia restringe gradualmente a participação federal no financiamento da saúde pelo efeito de não vincular essas despesas ao comportamento das receitas (em especial as de contribuição sociais) e pelo efeito de vinculá-la no caso subnacional, fazendo crescer a participação dessas esferas no total (Tabela 26). No que tange aos estados, eles aumentaram em

---

[184] A proposta do FUNDEB, em tramitação, pode trazer ganhos líquidos para os estados, caso se amplie a participação federal. Ele é constituído pela vinculação de 20% de uma cesta de impostos e transferências constitucionais de estados e municípios e de uma parcela de complementação da União. Atenderia a toda a educação básica (infantil, fundamental, média, de jovens e adultos e especial), durante 14 anos. Seu risco é reduzir o volume de recursos para o ensino fundamental, especialmente pelo fato da população potencial a ser atendida pelo ensino médio atingir um número bastante elevado e crescer a taxas superiores ao ensino fundamental, já mais universalizado.

[185] Conforme dados do Balanço do FUNDEF- 1998-2002.

[186] Conforme texto elaborado pela Equipe SIOPS/DES/SCTIE/Ministério da Saúde, em julho de 2005, p. 3/5.

média suas despesas com saúde em termos per capita e com relação ao PIB entre 2000/2002, apesar de sua participação na receita vinculada ainda se encontrar abaixo do percentual previsto pela Emenda Constitucional n. 29 (8,97% ao invés de 9,62% para 2002).[187]

O foco das duas iniciativas descritas no campo dos encargos está voltado para promover a municipalização de serviços por meio da cooperação financeira dos três níveis da federação. No que tange aos estados, resultam em ampliação de gastos nessas áreas, gastos esses voltados para sustentar encargos de natureza municipal.

Em síntese, no período 1995/2002, as ações do governo federal no que tange aos estados não se orientaram pela questão federativa, apesar de ter empreendido algumas iniciativas no campo dos encargos por meio da estratégia da cooperação financeira. Essas ações, todavia, não tiveram a abrangência suficiente para encaminhar essa dimensão das relações federativas. O ponto nevrálgico das mudanças empreendidas na relação da União com os estados neste período deu-se centrado na estratégia de controle fiscal e financeiro. As renegociações de dívidas estaduais foram uma oportunidade para que um controle hierárquico pelo governo federal fosse empreendido. Ele exigiu como contrapartida dos estados o ajuste de suas contas e a reforma patrimonial. O ajuste fiscal estrutural estadual foi, de início, imposto por uma via discricionária e, posteriormente, segundo a adoção de regras detalhadas, apreciadas no Congresso Nacional. Atingiu a esfera fiscal dos entes estaduais, preocupando-se em promover um ajuste pelo estabelecimento de *targets* na esfera dos gastos e no controle do endividamento. A reforma patrimonial envolveu privatizações de bancos e estatais estaduais, abatendo dívida junto ao governo federal. O processo como um todo foi voltado para levar os estados a absorver na esfera fiscal e de maneira continuada no tempo os gastos com o serviço da dívida junto ao seu principal credor, o governo central. Também objetivou desmontar uma estrutura prévia de relações intra e intergovernamentais servindo adicionalmente como meio de introduzir em âmbito estadual o modelo de Estado que pautou a visão de sustentação do Modelo do Real.

Esse caminho específico de restrição, pela via do controle hierárquico central, traz contradições a sua aplicação em Federações as quais estão embutidas na própria lógica do modelo proposto, conforme visto nas análises apresentadas no Capitulo 2. O fato de prescindir dos aspectos mais articuladores e de mediação política e intergovernamental que são

[187] Em 2002 16 estados estavam abaixo do mínimo estabelecido pela emenda para aquele ano, incluindo nestes o RJ, MG e RS, os três com gastos na área abaixo de 7%.

complementares ao modelo agrega-lhe ainda mais contradições, tornando-o mais fiscalista e orientado por restrições macroeconômicas, nos seus aspectos centrais.

Ele pressupõe que a adoção das medidas que propõe, na esfera de relacionamento financeiro dos estados com a União, é, em si, o processo de reconstrução das relações intergovernamentais com os estados. Com a última renegociação da dívida, as restrições à tomada de novos créditos localizaram os estados nos seus tesouros, praticamente extinguindo o endividamento como forma de relação intergovernamental. A privatização, por outro lado, extinguiu ou alterou em sua natureza os canais prévios de relações intergovernamentais e intragovernamentais, trazendo grandes mudanças no âmbito da institucionalidade que orientava a relação Estados X União. Por essa via, os estados deixaram de contar com empresas estatais e bancos estaduais. Ao mesmo tempo, a privatização de empresas federais regionalizadas contribuiu ainda mais para reduzir, ao mínimo, os canais de relacionamento entre a União e os estados. Desta maneira, houve um desmonte da institucionalidade federativa anterior, sendo que os mecanismos federativos de natureza cooperativa criados não tiveram a abrangência suficiente para conferir um papel substantivo aos entes estaduais, impondo-se sem mediações a exigência de seu ajuste fiscal/financeiro. Reduziram-se, sobremaneira, os canais entre União e Estados, transformando-se numa relação estrita de hierarquia fiscal e financeira.

Essa forma de atuação do governo central teve como condicionante fundamental o seu próprio ajuste fiscal, ajuste este empreendido por meio da elevação da carga tributária, da desobrigação de encargos, descentralização de despesas e do avanço no bolo tributário, disputando recursos com os governos subnacionais. Desde este condicionante, o objetivo principal do governo federal na sua relação com os estados foi o de estancar os mecanismos que estes tinham de repassar custos à União, buscando garantir ao mesmo tempo a geração continuada de superávits primários subnacionais, capazes de cobrir os encargos financeiros da dívida junto ao Tesouro Nacional. Esse objetivo da União, em especial devido à forma como foi perseguido por meio da estratégia do controle, além do vazio institucional que criou, aprofundou um clima geral de desconfiança na relação União Estados. Isto dificultou e dificultará remontagens posteriores da fiscalidade federativa no país.

ANEXOS

Tabela 12 - Necessidade de financiamento do setor público nominal e primária e despesas com juros consolidado com relação ao PIB e por ente federativo - 1993/2004

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Res. Nominal Consolidado (*)	-0,20	-1,40	7,2	5,9	6,1	7,5	5,8	3,6	3,6	4,6	5,1	2,7
- Gov Central	0	-1,6	2,3	2,6	2,6	4,9	2,7	2,3	2,1	0,7	4	1,5
- Estados e Municipios	-0,2	0,6	3,6	2,7	3	2	3,2	2,1	2	3,9	1,8	2
Estados	nd	nd	nd	nd	nd	1,8	2,7	1,8	1,9	3,3	1,5	1,6
- Estatais	0	-0,3	1,3	0,6	0,4	0,5	-0,1	-0,7	-0,6	0	-0,7	-0,8
% Estados municipios/Consolidado	100,0%	-42,9%	50,0%	45,8%	49,2%	26,7%	55,2%	58,3%	55,6%	84,8%	35,3%	74,1%
Res. Primário Cons.	-2,6	-5,3	-0,4	0,1	1	0	-3,2	-3,5	-3,6	-3,9	-4,3	-4,6
- Gov Central	-1,4	-3,2	-0,6	-0,4	0,3	-0,6	-2,3	-1,9	-1,8	-2,4	-2,5	-3
- Estados e Municipios	-0,5	-0,9	0,2	0,6	0,7	0,2	-0,2	-0,5	-0,9	-0,8	-0,9	-1
Estados	nd	nd	nd	nd	nd	0,4	-0,1	-0,4	-0,6	-0,6	-0,8	-0,9
- Estatais	-0,7	-1,2	0,1	-0,1	-0,1	0,3	-0,6	-1,1	-0,9	-0,7	-0,9	-0,6
Juros Nominais (**)	2,4	3,9	7,50	5,8	5,10	7,50	9,00	7,10	7,20	8,50	9,30	7,3
- Gov Central	1,4	1,5	2,90	2,90	2,30	5,50	5,00	4,10	3,90	3,10	6,60	4,5
- Estados e Municipios	0,3	1,5	3,40	2,20	2,30	1,80	3,30	2,60	2,50	4,60	2,60	2,9
Estados	nd	nd	nd	nd	nd	1,40	2,80	2,20	0,40	3,90	2,20	2,5
- Estatais	0,6	0,9	1,30	0,70	0,50	0,20	0,60	0,30	0,40	0,70	0,20	-0,1
% Estados municipios/Consolidado	12,5	38,5	45,3%	37,9%	45,1%	24,0%	36,7%	36,6%	34,7%	54,1%	28,0%	39,7%

Fonte: Boletim do Banco Central (1996-2004)

Considerada sempre a última informação disponível (PIB anual a preços do último mês do ano ajustado pelo IGP-DI)

(*) Para 1993/94 resultado operacional

(**) Para 1993/94 juros reais

Fonte: Boletim do Banco Central... (1997, 1998a, 1998b, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004).

Considerada sempre a última informação disponível (PIB anual a preços do último mês do ano ajustado pelo IGP-DI

(*) Para 1993/94 resultado operacional

Tabela 13 - Dívida Líquida do Setor Público com relação ao total consolidado por esfera de governo e estatais

Anos	Estado	Estados/ Municípios	Federal	Estatais
1993	nd	28,1%	29,4%	42,51%
1994	nd	33,2%	43,2%	23,63%
1995	nd	34,8%	43,3%	21,97%
1996	nd	34,5%	47,7%	17,72%
1997	nd	37,6%	54,5%	8,16%
1998	29,3%	33,8%	60,0%	6,24%
1999	28,5%	33,1%	61,2%	5,75%
2000	28,7%	33,0%	62,7%	4,51%
2001	30,8%	34,8%	62,2%	3,04%
2002	29,2%	33,2%	63,6%	3,06%
2003	31,3%	34,6%	63,3%	1,92%

Fonte: Boletim do Banco Central... (1997, 1998a, 1998b, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004).
Considerada sempre a última informação disponível.
(PIB anual a preços do último mês do ano ajustado pelo IGP-DI)

Tabela 14 - Dívida Líquida do Setor Público com relação ao PIB consolidada, por esfera de governo e estatais

Anos	Cons.	Federal	Estados/ Municípios	Estados	Estatais
1993	32,7	9,6	9,2	nd	13,9
1994	29,2	12,6	9,7	nd	6,9
1995	30,5	13,2	10,6	nd	6,7
1996	33,3	15,9	11,5	nd	5,9
1997	34,3	18,7	12,9	nd	2,8
1998	41,7	25	14,1	12,2	2,6
1999	48,7	29,8	16,1	13,9	2,8
2000	48,8	30,6	16,1	14	2,2
2001	52,6	32,7	18,3	16,2	1,6
2002	55,5	35,3	18,4	16,2	1,7
2003	57,2	36,2	19,8	17,9	1,1
2004	51,8	32,5	19	16,6	0,2

Fonte: Boletim do Banco Central... (1997, 1998ª, 1998b, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004).
Considerada sempre a última informação disponível (PIB anual a preços do último mês do ano ajustado pelo IGP-DI)

Tabela 15 - Situação fiscal dos estados segundo grupos ordenados por peso fiscal - 1995/1998

	Grupo 1				Grupo 2						Grupo 3			
Ano	**AP**	**RR**	**AC**	**Média**	**TO**	**RO**	**PI**	**SE**	**AL**	**Média**	**MA**	**RN**	**PB**	**Média**
rec próp/RecBruta														
1995	8,6%	18,4%	15,0%	13,3%	29,2%	44,6%	34,8%	41,7%	49,1%	39,2%	35,1%	46,1%	46,7%	42,3%
1996	10,9%	18,7%	13,8%	14,1%	29,2%	42,5%	37,4%	41,4%	49,6%	39,5%	38,0%	48,2%	47,3%	44,2%
1997	14,7%	19,9%	21,9%	18,6%	26,8%	55,2%	38,1%	44,9%	39,5%	39,8%	33,2%	50,1%	47,3%	42,8%
1998	15,4%	20,5%	24,2%	19,7%	28,5%	49,8%	37,2%	40,5%	42,7%	39,1%	32,0%	45,6%	43,3%	39,8%
pess+enc/RCL														
1995	70,5%	38,5%	73,1%	58,3%	52,7%	87,0%	86,2%	78,1%	105,4%	79,9%	61,2%	78,8%	62,8%	67,2%
1996	61,2%	42,4%	72,8%	57,4%	41,4%	76,0%	72,3%	73,1%	105,7%	70,6%	65,4%	73,2%	55,3%	64,2%
1997	75,4%	40,1%	67,5%	58,9%	42,5%	75,6%	69,7%	65,3%	74,3%	64,1%	65,2%	66,6%	59,0%	63,5%
1998	51,8%	38,1%	70,6%	51,9%	48,8%	72,3%	63,6%	61,4%	69,1%	62,5%	59,8%	52,9%	57,4%	56,6%
inativos,pens/RCL														
1995	8,3%	0,0%	15,7%	1,5%	2,2%	5,9%	15,3%	13,3%	0,0%	-	11,2%	13,8%	20,2%	14,6%
1996	3,9%	0,0%	10,5%	1,0%	2,7%	5,5%	14,1%	13,6%	0,0%	-	12,4%	19,9%	18,9%	16,7%
1997	0,6%	0,0%	6,3%	0,5%	2,3%	5,2%	15,8%	13,2%	21,7%	8,9%	16,9%	16,4%	19,9%	17,7%
1998	0,5%	0,0%	6,1%	0,4%	2,7%	5,9%	12,5%	11,7%	21,0%	8,7%	12,7%	10,4%	17,5%	13,2%
invest/RCL														
1995	3,6%	24,5%	6,3%	8,2%	24,4%	18,3%	7,3%	6,7%	2,4%	8,8%	7,8%	7,5%	8,6%	8,0%
1996	7,3%	18,5%	6,0%	9,3%	43,8%	7,1%	7,1%	12,8%	5,1%	10,7%	11,2%	7,2%	8,9%	9,0%
1997	8,5%	16,6%	7,1%	10,0%	62,5%	6,8%	5,1%	17,9%	9,9%	13,1%	21,1%	13,2%	5,4%	11,5%
1998	8,5%	12,9%	3,9%	7,5%	64,4%	8,5%	8,1%	29,5%	14,4%	18,0%	18,5%	24,5%	9,0%	16,0%
RPR/RCL														
1995	11,3%	-15,2%	-20,5%		-3,2%	-36,6%	-12,6%	-8,0%	-40,4%		13,1%	-8,8%	6,3%	
1996	13,1%	-4,1%	11,1%		-14,1%	-8,5%	2,7%	-3,9%	-32,2%		6,0%	-5,7%	6,5%	
1997	2,0%	-0,7%	-2,1%		-27,2%	-1,9%	-0,3%	-16,0%	-4,3%		0,7%	-6,5%	4,2%	
1998	-0,7%	6,2%	-9,8%		-49,0%	76,3%	10,6%	-31,3%	-1,9%		5,8%	-20,1%	-4,2%	
(Juros+RPR)=NFL/RCL														
1995	-10,9%	14,9%	22,2%		2,0%	42,8%	22,1%	19,2%	61,1%		-6,2%	12,0%	2,9%	
1996	-12,3%	4,7%	-8,5%		15,6%	12,0%	4,7%	15,9%	59,1%		1,8%	8,8%	1,4%	
1997	-0,7%	1,8%	4,3%		29,1%	12,2%	6,5%	24,4%	36,3%		11,2%	13,1%	2,5%	
1998	1,5%	-4,6%	12,1%		51,0%	-70,4%	-2,4%	30,3%	10,5%		3,1%	15,2%	10,2%	

Tabela 15 - Situação fiscal dos estados segundo grupos ordenados por peso fiscal - 1995/1998 (CONTINUAÇÃO)

Ano	Grupo 4				Grupo 5							Grupo 6			
rec próp/RecBruta	MS	MT	PA	Média	CE	DF	GO	PE	ES	AM	Média	SC	BA	PR	Média
1995	80,6%	70,2%	54,2%	67,4%	59,4%	38,6%	79,6%	66,9%	80,1%	83,8%	65,9%	82,2%	68,0%	83,5%	77,6%
1996	78,6%	67,8%	55,9%	66,8%	62,5%	42,5%	79,4%	67,7%	77,9%	81,1%	67,0%	80,3%	68,7%	82,6%	77,0%
1997	74,8%	67,6%	50,2%	63,3%	60,1%	43,3%	80,4%	65,9%	79,2%	79,8%	66,6%	80,5%	64,9%	78,5%	74,3%
1998	75,1%	62,3%	46,5%	60,2%	57,5%	44,9%	79,2%	63,6%	78,2%	74,3%	65,0%	79,3%	63,7%	77,6%	73,2%
pess+enc/RCL															
1995	67,3%	82,1%	64,2%	70,8%	67,4%	77,7%	75,4%	82,7%	69,6%	28,3%	63,3%	76,1%	55,5%	73,0%	67,5%
1996	67,4%	74,1%	66,4%	69,2%	58,0%	82,4%	67,3%	77,9%	69,1%	36,8%	63,2%	69,6%	55,4%	75,5%	66,3%
1997	63,9%	57,0%	69,6%	63,3%	61,2%	77,3%	61,7%	70,8%	64,6%	39,7%	61,3%	66,9%	52,5%	78,4%	65,1%
1998	70,8%	56,4%	54,0%	60,0%	52,9%	75,8%	71,1%	70,8%	63,8%	44,6%	62,1%	73,8%	54,1%	68,3%	64,8%
inativos,pens/RCL															
1995	8,9%	15,2%	12,5%	11,9%	11,6%	19,0%	25,6%	21,3%	16,2%	6,5%	15,2%	20,3%	11,6%	23,9%	17,8%
1996	10,9%	15,3%	13,9%	13,2%	10,4%	22,2%	24,4%	21,5%	16,6%	9,0%	16,2%	21,8%	10,9%	26,8%	18,5%
1997	10,5%	15,5%	13,7%	13,0%	11,0%	21,6%	23,5%	21,6%	14,0%	9,8%	16,0%	21,4%	10,0%	27,6%	18,1%
1998	10,9%	11,8%	13,2%	11,9%	9,9%	14,5%	24,9%	21,7%	16,7%	10,6%	15,5%	24,6%	2,6%	27,5%	12,1%
invest/RCL															
1995	8,0%	8,7%	5,9%	7,4%	12,3%	1,1%	4,3%	6,5%	4,4%	12,5%	5,2%	4,0%	16,8%	13,4%	9,7%
1996	11,1%	5,4%	9,5%	8,3%	5,9%	4,8%	9,0%	5,7%	6,5%	6,7%	6,3%	3,0%	16,2%	14,5%	8,9%
1997	11,0%	5,8%	16,4%	10,1%	11,0%	5,3%	12,3%	4,7%	5,6%	5,8%	6,9%	1,9%	20,2%	18,2%	8,9%
1998	10,2%	7,8%	21,7%	12,0%	22,6%	6,9%	23,0%	5,0%	5,1%	13,1%	10,3%	2,4%	21,8%	21,8%	10,4%
RPR/RCL															
1995	10,8%	-21,6%	1,0%		-4,2%	2,5%	-1,6%	-5,5%	-22,9%	14,9%		-8,9%	-0,4%	-5,1%	
1996	-12,6%	9,1%	-5,3%		1,8%	-1,7%	-4,0%	-9,3%	-12,3%	13,4%		-4,2%	-5,4%	-10,0%	
1997	-2,5%	16,7%	-2,9%		-8,2%	1,7%	-10,6%	0,9%	-18,0%	8,4%		2,3%	-7,8%	-32,0%	
1998	-21,2%	9,7%	-10,5%		-14,9%	-1,3%	-50,4%	-7,9%	-15,1%	-5,2%		4,3%	-22,3%	-16,3%	
(Juros+RPR)=NFL/RCL															
1995	14,2%	30,6%	3,0%		8,4%	-2,9%	21,6%	8,4%	28,6%	-10,5%		2,0%	14,2%	8,1%	
1996	32,4%	10,4%	11,8%		4,1%	3,2%	19,3%	16,2%	18,7%	-8,6%		22,4%	17,1%	13,4%	
1997	24,8%	-4,0%	6,0%		14,6%	-0,1%	21,9%	7,8%	23,3%	-6,1%		15,4%	15,2%	35,4%	
1998	30,2%	2,1%	13,4%		15,0%	2,8%	51,0%	18,6%	18,2%	0,0%		3,1%	26,6%	17,7%	

Tabela 15 Situação Fiscal dos estados segundo grupos ordenados por peso fiscal - 1995/98
(CONTINUAÇÃO)

Ano	Grupo 7				SP	TOTAL
rec próp/RecBruta	RS	RJ	MG	Média		
1995	84,2%	86,0%	76,7%	82,2%	93,1%	77,2%
1996	84,1%	85,6%	78,3%	82,6%	92,0%	77,0%
1997	82,5%	78,5%	78,6%	79,9%	93,0%	76,0%
1998	78,1%	82,6%	79,0%	79,9%	90,6%	74,2%
pess+enc/RCL						
1995	81,9%	86,9%	80,1%	82,9%	63,3%	70,4%
1996	88,2%	87,0%	80,5%	85,1%	64,8%	70,7%
1997	84,9%	79,7%	80,0%	81,5%	64,3%	68,5%
1998	83,4%	77,3%	78,1%	79,5%	64,9%	67,2%
inativos,pens/RCL						
1995	29,8%	36,3%	25,5%	30,2%	2,6%	14,8%
1996	31,8%	37,4%	26,6%	31,6%	22,6%	21,8%
1997	33,0%	29,8%	27,7%	30,1%	22,6%	21,5%
1998	36,6%	29,4%	29,1%	31,5%	21,7%	20,7%
invest/RCL						
1995	2,0%	2,6%	7,7%	3,4%	1,9%	5,6%
1996	3,1%	2,8%	5,5%	3,6%	2,6%	6,0%
1997	4,3%	10,8%	7,7%	7,1%	2,3%	8,0%
1998	13,8%	11,6%	9,8%	11,6%	5,0%	11,3%
RPR/RCL						
1995	-10,9%	-1,5%	-17,3%		-0,8%	-4,3%
1996	-14,1%	-5,2%	-15,1%		2,6%	-3,4%
1997	-16,7%	-5,9%	-16,9%		5,2%	-4,2%
1998	-25,9%	-18,5%	-17,2%		2,9%	-8,5%
(Juros+RPR)=NFL/RCL						
1995	59,4%	37,2%	68,1%		35,3%	29,0%
1996	50,2%	34,2%	51,4%		26,0%	23,9%
1997	45,1%	32,5%	52,1%		-2,7%	15,4%
1998	30,3%	22,7%	26,7%		7,5%	15,0%

Fonte: Lopreato (2000) apud STN/COREM. Elaboração própria
RCL= Receita Corrente Liquida; RPR = Resultado Primário
NFL = Necessidade de Financiamento Liquido

Tabela 16 - Resultado do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES)

	Grupo 1				Grupo 2						Grupo 3				Grupo 4				Grupo 5						
	AP	RR	AC	Tot.	TO	RO	PI	SE	AL	Tot.	MA	RN	PB	Tot.	MS	MT	PA	Tot.	CE	DF	GO	PE	ES	AM	Tot.
Bancos																									
Extinção	1	1	1	3	-	1	-	-	1	2	-	1	-	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Privatização	-	-	-	0	-	-	1	-	-	1	1	-	-	1	-	-	-	0	1	-	1	1	-	1	4
Saneamento	-	-	-	0	-	-	-	1	-	1	-	-	-	0	-	-	1	1	-	-	-	-	1	-	1
Ag de Fomento	-	-	-	0	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0
Não Optante	-	-	-	0	-	-	-	-	-	0	-	-	1	1	-	-	-	0	-	1	-	-	-	-	1
TOTAL	1	1	1	3	-	1	1	1	1	4	1	1	1	3	0	1	1	2	1	1	1	1	1	1	6

Tabela 16 - **Resultado do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES) (CONTINUAÇÃO)**

	Grupo 6				Grupo 7					
	SC	BA	PR	Tot.	RS	RJ	MG	Tot.	SP	TOTAL
Bancos									-	
Extinção	-	-	-	-	-	-	1	1	-	8
Privatização	1	1	1	3	-	-	2	2	-	11
Saneamento	-	-	-	0	1	-	-	1	-	4
Ag de Fomento	1	1	-	2	1	-	1	2	-	4
Não Optante(*)	-	-	-	0	-	2	-	2	2	6
TOTAL	2	2	1	5	2	2	4	8	2	33

Fonte: Boletim das Finanças...(1999, 2000, 2001).

(*) Fora do PROES, SP privatizou o BANESPA e saneou o NBNC (ao amparo da Lei 9496/97); o RJ privatizou o BANERJ e extinguiu o Banco do Estado do Rio de Janeiro e a Paraiba privatizou o PARAIBAN.

Tabela 17 - Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES

Estado	Data	Instituição Financeira	Opção	Valor contratual[1]
Amapá	26/5/1996	BANAP	Extinção	26.000
Roraima	25/3/1996	BANER	Extinção	33.000
Acre	31/3/1996	BANACRE	Extinção	101.068
Rondônia	12/2/1998	BERON/Rondônia Poupança	Extinção	502.488
Piauí	26/2/1999	BEP	Privatização	116.491
Sergipe	30/3/1998	BANESE	Saneado	31.500
Alagoas	29/6/1998	PRODUBAN	Extinção	427.250
Maranhão	30/6/1998	BEM	Privatização	275.000
Rio Grande do Norte	13/5/1998	BADERN/BDRN	Extinção	99.293
Paraiba [3]		PARAIBAN	Não optante	-
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-
Mato Grosso	16/12/1997	BEMAT	Extinção	284.632
Pará	30/3/1996	BANPARA	Saneamento	97.500
Ceará	12/11/1998	BEC	Privatização	954.224
Distrito Federal		BRB	Não optante	-
Goiás	13/11/1998	BEG	Privatização	478.868
Pernambuco	12/6/1996	BADEPE	Privatização	1.492.000
Espírito Santo	31/3/1996	BANESTES	Saneamento	208.000
Amazonas	19/11/1996	BEA	Privatização	357.000
Santa Catarina	31/3/1998	BESC	Privatização	2.129.708
	31/3/1998	BADESC	Agência de Fomento	202.616
Bahia	19/3/1998	BANEB	Privatização	924.432
	19/3/1998	DESNBAHIA	Agência de Fomento	428.568
Paraná	30/6/1996	BANESTADO	Privatização	3.850.000
Rio Grande do Sul	31/3/1998	BANRISUL	Saneamento	562.500
	31/3/1998	CEE	Agência de Fomento	1.425.000
Rio de Janeiro[3]	15/7/1996	Bc Estado RJ	Não optante	3.879.683
	15/7/1996	BANERJ	Não optante	-
Minas Gerais	8/5/1998	MINASCAIXA	Extinção	1.420.000
	8/5/1998	BEMGE	Privatizado	1.561.000
	8/5/1998	CREDIREAL	Privatizado	346.336
	8/5/1998	BDMG	Agência de Fomento	1.017.000
São Paulo[3]	22/5/1997	BANESPA	Não optante	24.395.867
	22/5/1997	NCNB	Não optante	5.935.037

Fonte : Boletim de Finanças...(2001)
(1)Valor Histórico

Tabela 18 - Número de instituições financeiras estaduais - saldo entre 1995/2001

Anos/Estados	AP	RR	AC	1	TO	RO	PI	SE	AL	2	MA	RN	PB	3	MS	MT	PA	4	CE	DF	GO	PE	ES	AM	5	SC	BA	PR	6	RS	RJ	MG	7	SP	TOTAL
1995	0	1	0	1	0	2	1	1	2	6	2	3	2	7	0	1	2	3	2	4	4	4	5	2	21	7	4	10	21	7	6	13	26	9	94
2001	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3	2	4	1	7	0	0	1	1	2	3	4	0	4	1	14	5	1	0	6	6	0	1	7	3	41
Saldo	0	1	0	1	0	2	0	0	1	3	0	1	1	0	0	1	1	2	0	1	0	4	1	1	7	2	3	10	15	1	6	12	19	6	53

FONTE: IBGE (1995, 2000).

Tabela 19 – Participação dívida mobiliária dos estados e municípios no PIB – 1993/1998

Anos/mês	Dívida mobiliária	Dívida Bancária	Total dívida Estados/municípios	Dívida Interna Líquida Setor Público Consolidado
Dez/1993	3,6	4,0	8,3	18,7
Jun/1994	3,8	3,2	8,9	21,2
Dez/1994	4,6	3,4	9,4	20,8
Jun/1995	4,7	3,3	9,3	19,4
Dez/1995	5,5	3,7	10,3	24,9
Jun/1996	5,8	3,9	11,0	28,5
Dez/1996	6,2	3,9	11,2	29,4
Jun/1997	6,4	4,5	11,9	28,2
Dez/1997	4,3	1,5	12,5	30,2

Fonte: Lopreato (2000, p. 42).

Tabela 20 - Empresas estatais privatizadas

	Grupo 1				Grupo 2						Grupo 3				Grupo 4				Grupo 5						
	AP	RR	AC	Tot.	TO	RO	PI	SE	AL	Tot.	MA	RN	PB	Tot.	MS	MT	PA	Tot.	CE	DF	GO	PE	ES	AM	Tot.
1995	3	3	8	14	6	5	12	11	14	48	16	12	13	41	20	8	10	38	10	10	17	15	9	3	64
2001	2	2	5	9	1	0	6	5	4	16	2	2	7	11	4	1	5	10	4	6	6	7	4	3	30
2001/95	1	1	3	5	5	5	6	6	10	32	14	10	6	30	16	7	5	28	6	4	11	8	5	0	34

Tabela 20 - Empresas estatais privatizadas (CONTINUAÇÃO)

	Grupo 6				Grupo 7					
	SC	BA	PR	Tot.	RS	RJ	MG	Tot.	SP	TOTAL
1995	16	14	12	42	16	21	18	55	20	322
2001	9	7	8	24	16	7	12	35	7	142
2001/95	7	7	4	18	0	14	6	20	13	180

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1995, 2000).

Tabela 21 - Distribuição das empresas privatizadas por grupos de estados

			Privatização			Vendas Part.		
Grupos de Estados	**Empresa**	**Estado**	**Preço**	**Dívida**	**Total**	**Preço**	**Dívida**	**Total**
Grupo 2	ENERGIPE	SE	520	40	560			
			520	40	560			
Grupo 3	COSERN	RN	606	112	718			
	CEMAR	MA	289	158	447			
	SAELPA	PB	185		185			
	TELMA	MA				23	nd	23
Grupo 4	Enersul	MS	565	218	783			
	CEMAT	MT	353	461	814			
	CELPA	PA	388	116	504			
			1306	795	2101			
Grupo 5	C. Dourada	GO	714	140	854			
	COELCE	CE	868	378	1246			
	CELPE	PE	1004	131	1135	92	nd	92
	Manaus San	AM	106		106			
			2692	649	3341			
	CEB	DF				74	nd	74
						166	nd	166
Grupo 6	COELBA	BA	1598	213	1811	154	nd	154
	CPEL	PR				413	nd	413
	SANEPAR	PR				217	nd	217
			1623	213	1836	784	nd	784
	CERJ	RJ	587	364	951			
	CEG	RJ	430		430			
	Riogás	RJ	146		146			
	União Seguros	RS	45		45			
Grupo 7	CONERJ	RJ	29		29			
	CRT	RS	1018	822	1840	656	nd	656
	Flumitrens	RJ	240		240			
	T. Menezes Cortes	RJ	67		67			
	CEEE-NO/NE	RS	1486	149	1635			
	CEEE CO		1372	64	1436			
	CEMIG	MG				1053	nd	1053
			5420	1399	6819	1709	nd	1709
	CPFL	SP	2731	102	2833			
	Metrô	SP	262		262			
	Eletropaulo	SP	1777	1241	3018	427	nd	427
	Elektro	SP	1273	428	1701	216	nd	216
Grupo 8	EBE	SP	860	375	1235			
	CONGÁS	SP	988	88	1076			
	CESPE-P	SP	682	482	1164			
	CESPE-T		472	668	1140			
	Gás Noroeste	SP	143		143			
	SABESP	SP				375	nd	375
	GásSul		298		298			
			9486	3384	12870	1085	-	1085

Fonte: Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (acesso em 2003).

Tabela 22 - Relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real (em %)

Grupo	dez/96	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00
AP	0,19%	0,19%	0,21%	0,21%	0,19%
RR	0,28%	0,21%	0,22%	0,39%	0,34%
AC	1,22%	1,13%	1,15%	1,36%	1,11%
TO	0,35%	0,46%	0,36%	0,64%	0,57%
RO	0,99%	0,46%	2,25%	1,86%	1,82%
PI	1,74%	1,81%	2,29%	2,26%	2,17%
SE	1,46%	1,01%	1,04%	1,13%	0,87%
AL	1,91%	2,60%	3,13%	3,66%	2,90%
MA	1,98%	2,32%	2,81%	2,71%	2,39%
RN	0,65%	0,68%	0,60%	0,65%	0,59%
PB	1,85%	1,89%	1,83%	1,82%	1,69%
MT	2,63%	3,00%	3,53%	3,12%	3,06%
MS	2,70%	2,60%	4,46%	3,95%	3,73%
PA	0,81%	0,74%	0,75%	0,82%	0,72%
CE	1,00%	0,91%	1,09%	1,33%	1,30%
DF	0,26%	0,21%	0,26%	0,25%	0,21%
GO	3,41%	3,47%	4,15%	4,01%	3,71%
ES	0,59%	0,66%	1,26%	1,27%	1,04%
AM	0,72%	0,87%	1,27%	1,29%	1,08%
PE	1,25%	0,96%	1,65%	1,74%	1,47%
SC	1,80%	1,81%	2,41%	2,68%	2,33%
BA	1,49%	1,32%	2,08%	2,17%	2,10%
PR	0,78%	0,66%	0,63%	1,98%	1,60%
RS	2,06%	2,28%	2,83%	3,03%	2,95%
RJ	1,64%	2,25%	3,76%	3,50%	3,19%
MG	2,19%	2,38%	3,14%	3,21%	3,23%
SP	2,35%	2,21%	2,57%	2,49%	2,46%
BRASIL	**38,30%**	**39,12%**	**51,73%**	**53,53%**	**48,85%**

Fonte: Pereira (2002, p.16).

Tabela 23 - **Senado Federal - votação da Lei de Responsabilidade**

	PSDB/PFL			PT/PSB/PdCB			PTB/PPB			Outros			PMDB/PDT			PL/PST/PSL		TOTAL	T. SIM	T.NÃO	T.ABS	T.AUS	T.SIM/TOTAL
	NÃO	ABS	AUS	NÃO	ABS	AUS	NÃO	ABS	NÃO	ABS	AUS	N	ABS	AUS	N	A							
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	2	0	1	0	66,7%
RR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	2	0	1	0	66,7%
AC	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	2	0	0	33,3%
Tot. Grupo 1	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**9**	**5**	**2**	**2**	**0**	**55,6%**
TO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
RO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
PI	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	1	0	0	2	100,0%
SE	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	2	0,0%
AL	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	1	0	1	50,0%
Tot. Grupo 2	**0**	**0**	**3**	**2**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**15**	**8**	**2**	**0**	**5**	**80,0%**
MA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
RN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
PB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
Tot. Grupo 3	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**9**	**9**	**0**	**0**	**0**	**100,0%**
MS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
MT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
PA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	1	0	0	66,7%
Tot. Grupo 4	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**9**	**8**	**1**	**0**	**0**	**88,9%**
CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
DF	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	1	100,0%
GO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	2	0	1	0	66,7%
PE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
ES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
AM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
Tot. Grupo 5	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**18**	**16**	**0**	**1**	**1**	**94,1%**
SC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
BA*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	66,7%
PR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	2	1	0	0	66,7%
Tot. Grupo 6	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**9**	**7**	**1**	**0**	**0**	**77,8%**
RS	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	1	1	0	1	50,0%
RJ	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	2	0	0	33,3%
MG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	100,0%
Tot. Grupo 7	**0**	**0**	**0**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**9**	**5**	**3**	**0**	**1**	**62,5%**
SP*	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	1	0	0	66,7%
BRASIL	**0**	**0**	**3**	**9**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**81**	**60**	**10**	**3**	**7**	**81,1%**
	0,0%	0,0%	3,7%	11,1%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	1,2%	1,2%	0,0%	0,0%	100,0%	74,1%	12,3%	3,7%	8,6%	

Fonte: Brasil (2000a).
*

Tabela 24 - Câmara Federal - votação da Lei de Responsabilidade

	PSDB/PFL			PT/PSB/PdCB			PTB/PPB			Outros			PMDB/PDT			PL/PST/PS			TOTAL	T. SIM	T.NÃO	T.ABS	T.SIM/
	SIM	NÃO	ABS	SIM	NÃO	ABS	SIM	NÃO	ABS	SIM	NÃO	ABS	S	N	ABS	S	N	A					TOTAL
AP	4	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	7	6	1	0	85,7%
RR	3	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	7	7	0	0	100,0%
AC	4	0	0	0	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	8	6	2	0	75,0%
Tot. Grupo 1	**11**	**0**	**0**	**0**	**3**	**0**	**3**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**22**	**19**	**3**	**0**	**86,4%**
TO	3	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	7	5	2	0	71,4%
RO	4	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	8	8	0	0	100,0%
PI	5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	9	8	1	0	88,9%
SE	3	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	8	7	1	0	87,5%
AL	1	0	0	0	1	0	2	0	0	1	0	0	2	0	0	2	0	0	9	8	1	0	88,9%
Tot. Grupo 2	**16**	**0**	**0**	**1**	**3**	**0**	**6**	**0**	**0**	**3**	**0**	**0**	**8**	**2**	**0**	**2**	**0**	**0**	**41**	**36**	**5**	**0**	**87,8%**
MA	7	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	13	12	1	0	92,3%
RN	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	8	8	0	0	100,0%
PB	6	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	12	11	1	0	91,7%
Tot. Grupo 3	**16**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**11**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**33**	**31**	**2**	**0**	**93,9%**
MS	2	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	7	5	2	0	71,4%
MT	5	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	8	8	0	0	100,0%
PA	5	0	0	0	3	0	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	14	11	3	0	78,6%
Tot. Grupo 4	**12**	**0**	**0**	**0**	**5**	**0**	**5**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**7**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**29**	**24**	**5**	**0**	**82,8%**
CE	10	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	4	0	0	1	0	0	19	16	3	0	84,2%
DF	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	8	5	3	0	62,5%
GO	7	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	7	1	0	0	0	0	17	15	2	0	88,2%
PE	10	0	0	0	4	0	2	0	0	2	0	0	3	0	0	1	0	0	22	18	4	0	81,8%
ES	4	0	0	0	1	0	3	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	10	8	2	0	80,0%
AM	5	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	7	1	0	87,5%
Tot. Grupo 5	**38**	**0**	**0**	**0**	**13**	**0**	**9**	**1**	**0**	**2**	**0**	**0**	**18**	**1**	**0**	**2**	**0**	**0**	**84**	**69**	**15**	**0**	**82,1%**
SC	6	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	5	1	0	0	0	0	16	13	3	0	81,3%
BA	24	0	0	0	6	0	2	0	0	0	0	0	4	0	0	1	0	0	37	31	6	0	83,8%
PR	13	0	0	0	3	0	7	0	0	1	0	0	5	0	0	0	0	0	29	26	3	0	89,7%
Tot. Grupo 6	**43**	**0**	**0**	**0**	**11**	**0**	**11**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**14**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**	**82**	**70**	**12**	**0**	**85,4%**
RS	2	0	0	0	8	0	4	0	2	0	0	1	11	0	1	1	0	0	30	18	8	4	60,0%
RJ	14	0	0	0	4	0	7	0	0	3	0	0	10	0	0	2	0	0	40	36	4	0	90,0%
MG	19	0	0	0	7	0	7	0	0	1	0	0	8	5	0	1	0	0	48	36	12	0	75,0%
Tot. Grupo 7	**35**	**0**	**0**	**0**	**19**	**0**	**18**	**0**	**2**	**4**	**0**	**1**	**29**	**5**	**1**	**4**	**0**	**0**	**118**	**90**	**24**	**4**	**76,3%**
SP*	20	0	0	0	16	0	9	1	0	4	0	0	9	3	0	4	0	0	66	46	20	0	69,7%
BRASIL	**191**	**0**	**0**	**1**	**72**	**0**	**64**	**2**	**2**	**16**	**0**	**1**	**98**	**12**	**1**	**15**	**0**	**0**	**475**	**385**	**86**	**4**	**81,1%**
	40,2%	0,0%	0,0%	0,2%	15,2%	0,0%	13,5%	0,4%	0,4%	3,4%	0,0%	0,2%	20,6%	2,5%	0,2%	3,2%	0,0%	0,0%	100,0%	81,1%	18,1%	0,8%	

Fonte: Brasil (2000b).

Tabela 25 – Origem e destino dos recursos redistribuídos do FUNDEF – 1998/2002 (R$ milhões)

Origem	Destino									
	1998		1999		2000		2001		2002 (*)	
	Estado	Município	Estado	Município	Estado	Município	Estado	Município	Estado	Município
União	223,9	262,7	204,0	375,8	163,9	321,6	124,5	267,1	152,0	344,2
Estado	-	646,9	-	1420,4	-	2132,6	-	2820,1	-	3542,4
Recebido	223,9	909,4	204,0	1796,1	163,9	2454,1	124,5	3087,0	152,0	3886,6
Transferido	646,9	-	1420,4	-	2132,6	-	2820,1	-	3542,4	-
Líquido	-423,0	909,4	-1216,4	1796,1	-1968,6	2454,1	-2695,6	3087,0	-3390,4	3886,6

Fonte: Dados até 2000, Oliveira (2003, p. 237); a partir daí Brasil. Ministério da Educação (acesso em 2005c).
(*) Previsão

Tabela 26 – Participação na despesa com saúde segundo o nível de governo, 1980 a 2003

Ano	União	Estados	Municípios
1980	75,0	17,8	7,2
1985	71,7	18,9	9,5
1990	72,7	15,4	11,8
1995	63,8	18,8	17,4
2000	59,7	18,5	21,7
2001	56,2	20,7	23,2
2002	52,9	22,0	25,1
2003	50,7	22,8	26,5

Fonte: Brasil. Ministério da Saúde (2005).

À GUISA DE CONCLUSÃO

6 À GUISA DE CONCLUSÃO

O ambiente atual do capitalismo, sob a égide do processo de integração financeira em escala mundial, redefiniu o papel do Estado nas nações sob a bandeira da restrição fiscal e financeira. Esse processo, longe de ser homogêneo, manifesta-se nas diferentes gradações segundo as quais a restrição ao Estado é introduzida nos países. A este caráter hierarquizado ainda vêm-se somar as peculiaridades dos diferentes países em termos do nível interno de adesão dos governos e atores de peso aos interesses e idéias prevalecentes nessa nova ordem. Para um grupo de países, os chamados "emergentes", a restrição tende a se colocar de uma maneira incontrastável e ampla. Dentre estes, e no âmbito de Estados cuja estruturação política é federativa, existe a complexidade adicional de ter que pactuar esta restrição entre as suas partes. Essa necessidade política de pactação entre as partes, para preservação do sentido de federação, choca-se com estratégias de restrição fiscal/financeira estritamente determinadas pelo governo central, de caráter unívoco e empreendidas de maneira relativamente rápida.

Esta tese tratou da restrição fiscal e financeira dos Estados no Brasil, auxiliando nesse debate crucial acerca da redefinição do papel do Estado na atualidade. A tarefa se tornou ainda mais desafiadora ao dizer respeito a um Estado Federativo com níveis relevantes de endividamento na esfera federal e estadual, forte descentralização fiscal, ao mesmo tempo defrontando-se com grandes desequilíbrios regionais. Um Estado que empreendeu, desde os anos 90, uma forma de inserção externa que reputa à liberalização, à privatização e à desregulamentação dos mercados o papel de condução e de dinamismo da economia, estratégia esta cujo resultado tem sido, dentre outros, baixo crescimento econômico.

Tendo tais aspectos como pano de fundo, evidenciou-se o embate da Federação brasileira com uma cultura prévia, ainda em vigor, de relacionamento inter e intragovernamental da União com os Estados, cujas características são diametralmente opostas àquelas propostas pela nova ordem, e reformas de grande envergadura que têm sido adotadas, voltadas para implantar um controle fiscal e financeiro dos estados pelo governo federal. Tais reformas manifestam as redefinições teóricas propostas no campo hegemônico, racionalizando os novos princípios a reger a atuação das esferas subnacionais dos países "emergentes". Esse embate, da forma como foi configurado no país, resultou no desmonte da institucionalidade federativa estatal prévia que até então estabelecia os nexos entre Estados X União.

Esta tese estudou esse processo de restrição fiscal e financeira dos estados no Brasil do pós-Real, pondo ênfase no entendimento da estratégia segundo a qual ele se pautou e as bases prévias, a herança federativa, em que se assentou. Na definição da estratégia, preocupou-se em mapear os princípios que passaram a reger o tratamento da restrição em esferas subnacionais segundo o *mainstream*. Como elemento geral dessa fundamentação, destacou-se a noção de que a política fiscal deve ser financeiramente sustentável. Esta perspectiva equivale a um deslocamento nas Finanças Públicas da preocupação com fluxos (déficit público) para uma preocupação com estoques (dívida pública), resultando na condição lógica de, em existindo dívida, ser necessário estabilizá-la ou mesmo reduzi-la, requerendo para tanto a geração de poupanças fiscais. Esta não é apenas uma visão tópica de ajustamento fiscal, pautada na redução de déficit e sim uma visão que exige ajustamentos estruturais, que implicam restringir o governo, sua atuação e o seu tamanho. A intensidade e pressão para essa redução é proporcional ao caráter explosivo que a dívida pública assume em dada realidade, bem como a forma como este problema é encaminhado pelo governo central.

Na esfera específica das finanças subnacionais, o delineamento dos novos princípios teóricos destacou o processo de redefinição que a descentralização fiscal, principal tema do Federalismo Fiscal, passou a sofrer desde meados dos anos 90. O aspecto crucial foi a compatibilização da idéia de descentralização com as restrições macroeconômicas. O consenso que se formou a partir do debate entre centralistas e descentralistas, desdobrou-se no "Federalismo de Segunda Geração", uma perspectiva que se assenta sobre bases teóricas mais abrangentes do que o Federalismo Fiscal tradicional. Esse amplo arcabouço teórico preconiza que a austeridade fiscal deve ser construída e que seus princípios básicos são a *accountability*, simplificadamente, responsabilização, e por outro lado, a coordenação, a qual visa evitar os propalados riscos que a descentralização traria ao âmbito macroeconômico.

A *accountability* requer estruturas de prestação de contas e de restrição especialmente junto ao eleitorado e ao mercado mas, também, internamente ao Estado. Ela demanda mecanismos claros de responsabilização de esferas, instituições e indivíduos. As formas propostas para a restrição envolvem o estabelecimento de regras e de canais de cooperação e fiscalização independentes. Seus sustentáculos são os princípios da transparência e da responsabilidade de atuação. A noção de *accountability* articula a Economia e a Política, destacando os aspectos políticos da intervenção governamental e tendo por base o fato de que as

decisões dos agentes políticos devem ser monitoradas e explicitadas. Sua perspectiva revista considera que a descentralização fiscal e política e as privatizações são condições necessárias mas não suficientes para que a *accountability* se verifique.

O outro princípio importante, segundo o *mainstream*, é a coordenação. Não se alcançaria a restrição à atuação fiscal e financeira subnacional apenas por meio da noção de *accountability.* Esta última tende a ter implícita uma forte descentralização fiscal e política, havendo riscos de promover comportamentos danosos sob o prisma do conjunto do Estado. A descentralização fiscal, considerada necessária para a *accountability*, pode ser insuficiente como um instrumento de restrição subnacional e requer qualificadores. Visando minimizar os comportamentos não cooperativos, as ações coordenadas devem ser incentivadas de forma a redesenhar as diferentes institucionalidades, redesenhar a descentralização. Sob a égide da coordenação, poderiam ser promovidos objetivos gerais, tais como uma maior eqüidade, a ação em maior escala e os controles macroeconômicos globais. Segundo essa perspectiva, os vários instrumentos do Estado, seu sistema tributário, o provimento de suas funções, as questões de endividamento, dentre outros aspectos, devem ser pensados globalmente e não apenas a partir do interesse dos corpos governamentais descentralizados. O papel do governo, nesse processo de redesenho, é indireto e localizado no governo central, sendo voltado para promover novas institucionalidades e redefinir as antigas por meio de incentivos e punições capazes de gerar os comportamentos considerados adequados. Nele os arranjos intergovernamentais seriam elementos fundamentais.

Compatibilizar na prática a *accountability* e a coordenação, princípios duais e excludentes, requer a busca de novos instrumentos. A vertente que aplica o HBC em esferas subnacionais é um caminho dessa busca do *mainstream*, não necessariamente o mais criativo e potencializador de mudanças com maior ganho social, mas aquele que se disseminou no trato de esferas subnacionais em países periféricos e endividados. Ela se assenta na questão da sustentabilidade financeira da política fiscal, perseguindo, além do ajuste intertemporal, uma rígida disciplina fiscal em cada decisão envolvida na atuação pública. O sentido de disciplina fiscal sob o HBC é bem estrito, em especial naquelas realidades nas quais se aplica e que não apresentam espontaneamente as institucionalidades restritivas às quais este arcabouço se reporta, ou seja, em especial o mercado de crédito e o mercado político. Em outras palavras, onde não vigore, em níveis considerados aceitáveis, nem a eficiência econômica nem a democracia.

O uso de meios impositivos para se atingir os contextos de HBC em esferas subnacionais de Federações só é plausível e não conflitivo no campo teórico do *mainstream* acerca do Federalismo. Isto porque, para ele, Federalismo equivale a descentralização, o que lhe permite incorporar mecanismos hierárquicos de controle implementados pelo governo central sem maiores constrangimentos. Tendo em vista que, na prática, mesmo em federações com forte tradição centralista, como é o caso brasileiro, entes federativos gozam de autonomia política e, em certos casos, também fiscal e financeira, não é trivial que tal estratégia impositiva atue sem gerar conflitos de peso, especialmente a médio e longo prazo.

Deve-se destacar que não se faz uma objeção em si aos instrumentos que o modelo de restrição subnacional aplicados a esses países propõe: as restrições legais ao endividamento, as Leis de Responsabilidade Fiscal, as estruturas de coordenação, as reformulações na fiscalidade federativa e na estruturação política. Eles podem ser úteis para obtenção de resultados macroeconômicos favoráveis e as estruturas cooperativas podem ser potencializadas no sentido de ampliar seu escopo estritamente condicionado pela restrição fiscal e financeira.

O senão é que, em federações, a forma de empreender as ações em áreas conflituosas sinaliza para um avanço ou não da natureza democrática e federativa de determinado Estado, bem como a sua possibilidade de sucesso quando inscrita no âmbito da autonomia federativa. É de se perguntar porque federações como a Alemanha e a Índia, díspares em suas estruturas internas, aderiram apenas incrementalmente às reformas alinhadas às proposições do HBC e têm efetuado mudanças de maneira lenta e acordada entre as suas partes. E porque federações como os EUA e o Canadá não têm esse aspecto como elemento de preocupação. Quatro lições se podem tirar dessas experiências. Primeiro, para que a restrição da atuação subnacional prevaleça é fundamental que haja uma cultura fiscal de austeridade difundida na população e nos atores públicos atuantes no nível local/intermediário. Por depender de uma cultura fiscal específica, promovê-la envolve um processo educativo e de longo prazo.

Segundo, em não existindo esta compatibilidade entre lógica federativa e austeridade fiscal, as mudanças devem ser incrementais para que se preserve a essência da convivência na Federação e sejam politicamente aceitáveis pelos entes. A responsabilização e a *accountability* devem avançar de maneira gradual, a partir de reformas que não quebrem os laços entre as diferentes esferas da Federação. Terceiro, a experiência cooperativa dessas Federações e seus

avanços em termos de equidade e cooperação, aparentes numa ampla institucionalização das arenas intergovernamentais, devem servir de referência para aquelas que não contam nem com herança de responsabilização muito menos com mecanismos formais de cooperação.

Por fim, a quarta lição é que as mudanças envolvidas e equivalentes a um processo de longo prazo tem na cooperação e na existência de arenas técnico-políticas formais um elemento central. Cooperação não significa necessariamente enrijecimento do processo decisório com submissão de tudo a todos. Significa abrir espaços formais nos quais as decisões relevantes são tomadas a partir dos seus condicionantes específicos, geralmente financeiros, mas de forma democrática e baseada em pactos. Nas quatro experiências federativas evidenciadas, existem formas institucionalizadas de administração de conflitos federativos, o que torna as mudanças no sentido de maior restrição fiscal/financeira mais ajustadas economicamente e menos traumáticas em termos políticos.

A análise do caso brasileiro, por outro lado, permitiu discorrer sobre uma experiência concreta de introdução de restrições fiscais e financeiras às esferas intermediárias de governo, destacando no tempo o processo institucional envolvido, o modelo prévio de relações fiscais/financeiras inter e intragovernamentais que pretendeu alterar bem como a cultura fiscal que lhe era associada. A explicitação do processo de restrição aos estados em si, cujo marco é o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados de 1995, destacou a forma prevalentemente fiscalista e impositiva com que foi implementada no Brasil. Ele praticamente extinguiu o modelo de relações inter e intragovernamentais que orientou a atuação desses entes, desde o governo militar, bem como a sua correspondente institucionalidade de mitigação de conflitos federativos. Visando ilustrar de forma mais específica o esvaziamento sofrido pelos estados como conseqüência desse desmonte, considera-se, neste capítulo final, os efeitos sobre a autonomia estadual no campo fiscal/financeiro e político.

A partir dos efeitos sobre essas dimensões da autonomia federativa, busca-se nessas conclusões também empreender um saldo global do processo de controle fiscal e financeiro dos estados. Este destruiu uma institucionalidade federativa prévia que claramente requeria alterações e carecia de formalização na sua estrutura decisional, mas não colocou praticamente nada no seu lugar. As exceções notórias são as medidas no campo das políticas sociais (Educação e Saúde), as quais não tiveram, contudo, como foco, a idéia de Federação e da pactação federativa. No global,

o processo de ajuste fiscal e financeiro dos estados atingiu em cheio a questão federativa, em particular a forma como se configurava no Brasil. Ao mesmo tempo, praticamente desconsiderou essa dimensão, negando o tradicional papel articulador que o Governo Federal sempre teve no Brasil.

6.1 Extinção de dado perfil de relações intra e intergovernamentais, perda de poder de gasto dos estados e a autonomia fiscal e financeira

A extinção da estrutura de relações inter e intragovernamentais anterior, a qual sustentava um padrão de gastos dos estados descolado de sua base fiscal, objetivou a ruptura das relações financeiras que passaram a ser consideradas inadequadas entre as estatais, os bancos e o tesouro estadual e destes para com o Governo Central. Essa extinção foi promovida desde 1995 e seus mecanismos institucionais se configuraram em especial no âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), na renegociação da dívida estadual ao amparo da Lei 9469/97 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A redução do tamanho do Estado em âmbito estadual é a face mais visível do processo de desmonte institucional, sendo coerente com a visão liberalizante adotada desde o Real, orientando-se as privatizações estaduais com vistas ao abatimento da dívida junto ao tesouro federal.[188]

Ovacionada como ponto positivo das reformas federais junto aos estados, a política de extinção, saneamento e privatização de bancos e empresas estaduais ainda não teve seus impactos intrinsecamente avaliados. Envolvendo serviços essenciais, no caso das estatais, especialmente de transporte, energia, gás e saneamento, resta ainda ser avaliada desde um prisma microeconômico. Esta seria uma frente importante de estudos adicionais, voltados para avaliar a nova dinâmica de provimento de bens públicos e meritórios de âmbito estadual.

Pode-se, em caráter ilustrativo, constatar que o processo de privatização estadual foi feito de maneira rápida, sem delinear marcos regulatórios adequados junto aos estados para o funcionamento posterior dos serviços envolvidos (ABRANCHES, 1999). Contou com estruturas de regulação das empresas privatizadas precárias no âmbito de vários estados, 7 deles nem mesmo dispondo de agências de regulação (ABRUCIO, 2004). Dado seu caráter impositivo, o

[188] Resultou num montante líquido de 34.999 milhões de reais, a preço de dezembro de 2004, superando no agregado os 20% previstos no acordo da dívida, segundo dados da conta gráfica obtidos de Mora e Giambiagi (2005).

governo federal passou a ter de fato, mesmo que não de direito, uma parcela de responsabilidade pelo controle do provimento dos serviços estaduais privatizados. Isso exige um compromisso mútuo, governo federal e governos estaduais, para a garantia do provimento adequado desses serviços num contexto privatizado. A regulação desses serviços requer um movimento cooperativo entre União e estados para se evitar problemas nessas áreas.

Mas são os efeitos que ocasionou no âmbito federativo o que aqui interessa destacar na privatização. As estatais e bancos estaduais configuravam tanto um canal de acesso a recursos dos estados como um canal de relação intra e intergovernamental. Com a privatização, esses canais foram extintos, ficando restritos os Estados aos recursos de natureza fiscal sob a administração dos seus tesouros. Com isso, o poder de gasto e de investimento dos estados se reduziu à capacidade de alavancagem de recursos dos seus próprios tesouros.

Por outro lado, frente a um significativo e explosivo estoque prévio de endividamento, o último acordo de renegociação da dívida estadual extinguiu, na prática, o endividamento como um meio de financiamento dos estados. As regras instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange às relações financeiras inter e intragovernamentais consolidaram ainda mais essa lógica. Os créditos recebidos, em franca queda desde 2000 (Tabela 27), dizem respeito a operações que já estavam em andamento na ocasião do acordo e que foram excepcionalizadas. O endividamento líquido praticamente não tem sofrido elevação relevante, sendo restrito pelos termos do acordo de renegociação da dívida e pela legislação federal e do Senado subsequentes.[189] No global, a relação Operação de Crédito/RCL tem se mantido baixíssima para a média Brasil bem como para os 4 estados de maior peso fiscal, podendo-se considerar que essa forma de financiamento tem perdido relevância (Tabela 28). O poder de gasto dos estados reduziu-se ainda mais, agora aos limites estritos de sua receita orçamentária.

No que tange ao estoque da dívida, é certo que a restrição trazida pelos acordos de renegociação, sendo bem sucedida no longo prazo, tende a repercutir de maneira favorável à federação. Isto porque estanca o poder dos estados de maior peso fiscal de transferirem o ônus do seu endividamento para o conjunto dos estados e para a União. Mas este aspecto positivo do acordo depende da capacidade da última renegociação da dívida ter de fato equacionado o

[189] Em discordância com as restrições postas no acordo da dívida e na Resolução 40/2002 do Senado Federal, esta última instituição aprovou em 2002 as Resoluções 20, 21 e 22 que permitiram ao Estado de São Paulo tomar empréstimos externos com o aval da União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD).

problema do crescimento do estoque, levando a uma maior responsabilização em especial da parte dos estados de maior poder fiscal.

Não se pode negar que o acordo de renegociação cuidou do caráter explosivo da dívida estadual, mas existem incertezas no que tange ao equacionamento do estoque nos próprios termos do acordo. Baseando-se em cenários quantitativos construídos por Mora e Giambiagi (2005, p. 14), infere-se que, no agregado dos estados, este equacionamento torna-se mais incerto sob condições macroeconômicas menos favoráveis. Nas palavras dos próprios autores, a redução gradual e contínua da dívida depende de diversos senões: "**se** preponderassem taxas estáveis de crescimento da economia e do índice de preços, **se** a receita estadual acompanhasse o PIB nacional, **se** prevalecessem taxas de juros de 6% a.a. e **se** as prestações fossem pagas."

Dentre outros aspectos, as condições necessárias ao equacionamento da dívida estadual dependem da *performance* do IGP-DI, o qual reajusta o estoque e a prestação mensal a ser paga. O IGP-DI é negativamente suscetível a turbulências no campo externo, que levem a desvalorizações cambiais, tal como se deu entre 1999/2002. Esse equacionamento também depende da Receita Corrente Líquida (RCL), que tem correspondência com o crescimento do PIB, cujo desempenho tem sido medíocre nos últimos anos. A RCL necessita crescer a uma taxa igual ou superior ao IGP-DI para fazer frente ao crescimento do estoque devido à indexação, o que não vem ocorrendo.[190]

É importante avaliar esta questão de maneira desagregada, tratando-se dos estados de maior peso fiscal, político e participação na dívida junto à União. Nestes, dado o estoque inicial das dívidas renegociadas mais elevado, as situações de instabilidade econômica, com impacto sobre a sua capacidade de pagamento e sobre o estoque da dívida, têm maior chance de levar a uma trajetória explosiva. O quadro seguinte, retirado dos autores citados, ilustra esta questão, considerando-se os limites de endividamento estabelecidos pelo Senado. Para valores iniciais mais elevados da relação dívida/receita, com um comprometimento de receita de 13% da RCL, a chance de não se convergir até 2015 para o limite de endividamento estabelecido pelo Senado aumenta.

[190] Entre 2000 e 2004 a Receita Corrente Líquida cresceu na média Brasil 171% em termos nominais, contra um crescimento do IGP-DI de 185%.

Para que haja a convergência para este limite e, nos termos do acordo, a relação dívida/receita deve tender à queda. Sob a égide da LRF, a relação Dívida Corrente Líquida (DCL)/RCL média cresceu até 2002, decrescendo só a partir daí. Em 2004, 7 estados ainda não estavam enquadrados nos limites do Senado (AL, GO, MG, MS, RJ, RS, SP), e 3 em 2005 (AL, MG, RS). Para os 4 estados de maior peso, o ajuste ao limite até 2005 ou é muito recente ou ainda não aconteceu (Tabela 30). A situação financeira intertemporal desses estados depende da disposição dos governos estaduais implementarem ajustes fiscais estruturais e gerarem superávits continuados.

Avaliando os resultados fiscais entre 1998/2002, estes têm alternado os superávits primários a déficits, à exceção de São Paulo que mantém um superávit relativamente estável no tempo (entre 5 a 6% da Receita Corrente Líquida). No caso dos quatro estados de maior peso fiscal, o resultado fiscal/RCL não cobre a relação juros/RCL de maneira sistemática, resultando em déficits nominais (Tabela 27). É forte a pressão sobre os tesouros estaduais para que absorvam o custo da dívida, criando, no global, um movimento oposto ao do modelo federativo anterior: eles devem gerar poupanças de forma continuada para pagar os juros devidos ao governo federal. Essas poupanças provenientes do orçamento estadual reduzem ainda mais o poder de gasto estadual.

A política dos estados de maior peso fiscal, como São Paulo, tem sido de fixar certo nível de superávit primário e buscar meios legais para evitar que a dívida cresça e, em caso de suplantação do limite do Senado, evitar que as penalidades da LRF vigorem. O ambiente institucional criado não garante necessariamente o equacionamento do estoque da dívida desses estados mas restringe drasticamente o novo endividamento como forma de relação intergovernamental, cria uma forte pressão para que haja a redução do poder de gasto dos estados internamente à esfera orçamentária, bem como para geração de poupanças fiscais destinadas ao pagamento de juros.

A tentativa de modificação no indexador utilizado pelo tesouro (IGP-DI) no acordo tem sido uma frente de atuação dos estados.[191] Simultaneamente, utilizam os mecanismos legais de postergação da vigência das penalidades prescritas pelo Artigo 31 da LRF, no caso dos estados

[191] No relatório à STN em 2003, SP justifica o não cumprimento do limite endividamento em função da aceleração do IGP-DI e do câmbio, que impactavam na dívida. Consideram que existia uma incompatibilidade do critério de apuração da receita (em valores correntes) e do estoque da dívida definidos pela LRF (OLIVEIRA, W. 2004).

que atingiram os limites de endividamento estabelecidos pelo Senado. São Paulo, ao ultrapassar os limites de endividamento em 2002 e 2003, passou a defender a interpretação de que os entes cuja dívida em 2001 se encontrava abaixo do limite e que, num momento posterior, foi ultrapassado, também gozariam do direito de contar com o prazo até 2015 para se enquadrarem, prazo dado aos estados que estavam acima dos limites por ocasião do estabelecimento da Resolução 40/2001. Também na linha de se contornar juridicamente a aplicação da LRF, em 7/11/03, sob pressão dos estados de maior peso fiscal, o Senado Federal editou a Resolução n. 20,[192] suspendendo o processo de enquadramento gradual aos 1/15 avos por ano previstos pela Resolução 40/2001 para os que estavam fora do limite.[193]

O resultado global dessas idas e vindas jurídicas é que as penalidades previstas na LRF, exatamente no caso dos estados mais endividados, não têm funcionado na prática.[194] O limite de endividamento não pode ser considerado como implementado para os 4 estados de maior peso fiscal, tendo em vista o exíguo prazo em que esse se deu e o conjunto de ações flexibilizadoras, na frente jurídica e de atuação do Senado. A continuidade do crescimento do estoque da dívida e a possibilidade da não vigência das penalidades previstas na LRF, por meio de artifícios legais, tende a postergar a sua efetiva vigência para 2016.

Em síntese, reduzidos aos seus tesouros em função da privatização de estatais e dos bancos estaduais, os estados sofreram uma significativa e adicional redução de seu poder de gasto com o encaminhamento da questão do endividamento, que os tem levado a gerar continuados superávits fiscais. Isso atingiu especialmente os 4 estados mais relevantes em termos fiscais. Com compromissos financeiros da ordem de 13/15% da RLR, a serem financiados com receitas orçamentárias, reduziu-se a margem de gasto dos estados no âmbito de seus orçamentos. A

---

[192] A trajetória de enquadramento ao limite do Senado pelos estados mais endividados foi temporariamente interrompida entre 1 de janeiro de 2003 à 30 de abril de 2005, flexibilizando os limites e a tomada de novos empréstimos no período, conforme interpretação de Mora e Giambiagi (2005, p. 34).

[193] Utilizou como fundamento o artigo 66 parágrafo 4 da LRF, que permite que isso ocorra em situação de mudanças drásticas na política monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado, ampliando o prazo de enquadramento por até 4 quadrimestres. Do mesmo modo, o art. 66 da LRF determina que sejam duplicados os prazos para enquadramento nos limites no caso de baixo crescimento econômico, definido como uma taxa anualizada do PIB abaixo de 1%.

[194] Mato Grosso do Sul usou artifícios para reduzir o valor a ser pago à União referente à renegociação da dívida, denotando resistências concretas à aplicação da lei, conforme matéria do jornal "O Globo" de 19/07/2004. Um artifício que utilizou foi criar um fundo para financiar estradas, área social, cultura, esporte. Os recursos do fundo são depósitos de empresas e se transformam em créditos do ICMS. Os recursos do fundo estariam fora do cálculo da RCL, reduzindo o valor a ser transferido à União. Outro artifício é fazer operações de triangulação no qual empresas fornecedoras do estado são pagas diretamente através de ICMS devido por empresas, tal como ocorreu com a Petrobrás.

margem de manobra para gastos necessários ao cumprimento de suas funções constitucionais é baixa, em especial para os estados de maior peso fiscal. Veja-se melhor o que ocorre na esfera fiscal.

Após o acordo da dívida desde 1997, o ajuste fiscal estadual se intensificou e se generalizou, sendo o movimento global de um elevado déficit para um pequeno mas crescente superávit fiscal, mantendo-se, no entanto, o déficit nominal (Tabela 27). O ajuste fiscal manteve-se contínuo entre 1998/2002 apenas para o caso de São Paulo e Mato Grosso. Nestes, o superávit é recorrente e levemente crescente, apesar de baixo, se comparado com o gerado pelos demais. Nos outros, a situação é mais instável, apesar da maior convergência no comportamento do conjunto deles, desde 1999 e a partir de 2000.

A estratégia geral de ajuste fiscal empreendida pelos estados tem-se dado em especial pela elevação da receita, complementada pela redução dos gastos com pessoal. A ampliação da receita própria é bem visível para os 4 estados mais importantes, com elevação da relação Receita tributária/Receita Total para todos eles (Tabela 27), sendo que, desde 1997, tanto a carga tributária estadual se elevou (Tabela 31) quanto a relação ICMS/PIB. As receitas de transferência, apesar do crescimento, sofreram alguns impactos negativos em especial face à queda pronunciada do IPI/PIB desde 1997 e a concessão de compensações fiscais[195] com base nesse imposto (Tabela 32). No global, os estados ampliaram a sua participação na receita disponível/PIB desde 1998, mas perderam participação no total da receita disponível, com ampliação da União no bolo tributário desde 2000 (Tabelas 33 e 34).

No campo dos gastos, as despesas com pessoal têm decaído, restando fora do limite da LRF em 2004, dos 4 mais importantes, apenas Minas Gerais, o qual, mesmo assim, apresentou seguida queda. Este é um indicador monitorado desde o início do processo de controle fiscal/financeiro e tem funcionando de maneira relativa (Tabela 35). Mas, mesmo aqui, tem havido contorno à regra. Alguns problemas com gasto de pessoal se devem à ausência de uma estrutura de coordenação/cooperação fiscal para a aplicação da LRF, que envolvesse os Tribunais de Contas Estaduais, minimizando os tratamentos diferenciados dos dados e indicadores. A questão da despesa da previdência dos servidores estaduais tem sido complicada, especialmente

[195] A compensação dos débitos de contribuições da COFINS e do PIS/PASEP contidos nos insumos dos produtos destinados às exportações deu-se por meio de dedução nos recolhimentos do IPI, reconhecida desde a Lei 9.363/96, reduzindo-se os recursos destinados as Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

para Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, e depende de uma melhor articulação com o governo federal para ser solucionada. Adotando a estratégia da imposição, e tratando os estados como entes intrinsecamente perdulários, o governo federal só a partir do PEF começou a empreender ações de apoio administrativo e técnico aos estados nesta área. O Ministério da Previdência e Assistência Social passou a atuar na assessoria e indução da constituição de fundos previdenciários nos estados (ABRÚCIO, 2004), mas esta situação não está resolvida, dependendo, ainda, de uma firme atuação coordenadora do governo federal.

Outras distorções e tratamentos diferenciados entre os entes federados no campo dos gastos com pessoal também ocorrem em função da ausência de uma atuação coordenadora de âmbito nacional a partir do governo federal. Os expedientes de contratações temporárias, canceladas nos momentos de cômputo do gasto com pessoal e posteriormente renovadas, são um exemplo. Independente dessas distorções, a tendência tem sido a estabilização do gasto médio com pessoal em níveis próximos ao do limite prudencial dado pela LRF (46,55% da RCL), em alguns casos como o Distrito Federal, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso as relações ficam bem abaixo deste valor. Esta tem sido a esfera em que a queda de gastos é mais visível e continuada, podendo-se dizer que nela funcionam os limites dados pela LRF.[196]

Quanto aos investimentos, não se evidencia uma queda visível na relação investimentos/inversões financeiras e RCL. Ainda existe muita flutuação no seu comportamento, caso se tome a média Brasil e os 4 estados de maior peso fiscal (Tabela 36). O período de corte de investimentos se concentrou entre 1998/2001, manifestando alguma recuperação desde então. O Programa de Ajuste Fiscal dos Estados estabelecido em 1995 tomou a relação investimento/RLR como uma meta para o ajuste fiscal, mas não a utilizou como objeto de cobrança.

Uma abordagem dos gastos orçamentários segundo função, excluindo-se os gastos nas esferas administrativa, Judiciário e Legislativo, denota um crescimento da participação da despesa total nas áreas que foram contempladas com políticas federais, com destaque para a Saúde e a Educação (Tabela 37). Dentre as áreas de maior destaque, além da Saúde e da Educação, tem-se a Assistência/Previdência Social e a Segurança Pública, as quais tenderam a sofrer elevações de despesa, o segundo grupo fruto das políticas de estruturação das previdências

[196] Conforme comprovam, por meio de modelagem econométrica, (ROCHA; GIUBERTI, 2005).

estaduais estimuladas a partir do Governo Federal. Os quatro estados de maior poder fiscal, analisados em específico no período recente quanto aos itens mais importantes de gasto, apresentaram queda nos gastos em Transportes e Segurança Pública, elevação com Educação até 2003 e na Saúde até 2004 (Tabela 38).

O aspecto a se destacar nos gastos por função é que os programas federais tendem a influenciar a ampliação dos gastos fiscais estaduais, verificados notadamente na área social (Saúde/Educação). Mostram-se importantes por ajudar a sustentar tais gastos. Não obstante, as políticas específicas que foram adotadas traduzem-se como controversas. Positivas no que diz respeito a uma garantia de recursos e serviços estáveis para essas áreas, na ampliação do comprometimento municipal com as mesmas, bem como pelo fato de instituir práticas cooperativas e ações coordenadoras da parte do governo federal. As políticas federais para essas áreas, analisadas sob o prisma das finanças e da inserção federativa dos estados, são inadequadas no que tange a sua abrangência e arquitetura financeira.

A inadequação em termos de sua abrangência se deve ao fato de serem dirigidas apenas para os serviços de competência municipal ou que se deseja municipalizar. Não dizem respeito às funções dos próprios estados nessas Funções. Verificou-se uma discussão incompleta dos encargos na Saúde e na Educação, gerando uma arquitetura de financiamento inadequada sob o prisma dos estados. Em especial na Educação, o saldo líquido do FUNDEF para os estados em termos de recursos é crescentemente negativo, conforme visto no Capítulo 5. Por outro lado, não conferem função efetiva aos estados, tampouco na articulação intermunicipal, o que vale em especial para a Saúde.

Em síntese, os impactos orçamentários da política de controle fiscal/financeiro dos estados pelo Governo federal equivalem a uma redução da margem de manobra dos estados no que tange a seus próprios gastos. A ele se agrega uma ampliação do comprometimento estadual com a municipalização de serviços nas áreas da Saúde e da Educação. Retirando-se dos recursos disponíveis esses comprometimentos junto ao governo federal e a federação, bem como as despesas com pessoal ativo e inativo, os recursos fiscais restantes ao executivo estadual equivalem a este poder de gasto a ser dirigido para o atendimento de suas funções básicas.[197]

[197] Para efeito ilustrativo, toma-se o caso dos estados de maior poder fiscal (RJ, SP, MG, RS) supondo-se gastos com pessoal no limite dado pela LRF (46,55% da RCL), o cumprimento da destinação constitucional de 25% para educação e 12% para a saúde - deduzindo nesses últimos gastos com pessoal hipoteticamente fixados em 60% e

Desta forma, uma importante conseqüência do processo de controle federal a estes entes intermediários foi a crescente perda de poder de gasto que os estados sofreram, o que resulta numa redução de autonomia no campo fiscal/financeiro.

6.2 Ausência de arenas formais e informais para a solução dos conflitos federativos X autonomia política

O poder dos governadores e congressistas no Brasil tradicionalmente se manifestou de maneira informal por meio de negociações por participação em fundos federais, fiscais e financeiros, e na distribuição de cargos em estatais federais regionalizadas. O nível de formalização e institucionalização dos processos decisórios foi sempre baixo. A sensível redução dos canais fiscais e financeiros existentes entre a União e os estados, a privatização de grande parte das estatais federais e estaduais, conseqüente do processo de controle fiscal e financeira dos estados no pós-Real, reduziu de maneira drástica os liames de negociação federativa. No plano político, terminou por restringir a um mínimo esses canais informais, posto que seu funcionamento se confrontava com a natureza do controle adotado pelo Governo Central. Isso se deu numa etapa de fortalecimento político do governo federal e de subordinação dos governadores, típica do período do governo Fernando Henrique Cardoso (SOUZA, 2002).

Processo positivo pelo lado da transparência do Estado, a eliminação dos canais de relação União X Estados e com eles de parcela de suas práticas informais, não foi acompanhada pela sua substituição por uma nova institucionalidade de relações formalizada. A natureza impositiva do processo de restrição dificultou que este tipo de saída prosperasse e as iniciativas estruturantes foram tênues e incapazes de configurar um formato afirmativo de relação, o qual reconhecesse a dimensão federativa do relacionamento União X Estados e dos entes estaduais em si mesmos.

Os novos canais têm a virtude de se orientar por uma ótica da coordenação/cooperação, sendo importante tomá-los como ponto de partida para possíveis ações voltadas para reconstruir o

---

40% do total - agregando-se o comprometimento de 13% da RLR com serviço da dívida junto ao governo federal e considerando-se de maneira simplificada a mesma base de cálculo para todos, estima-se que cerca de 77% da receita estaria comprometido com essas obrigações. No caso da Saúde e da Educação, a base de cálculo é menor do que a RLR, equivalendo às receitas tributárias e às receitas de transferência, o que superestima a conta feita. Restaria 13% para atender a todas as demais áreas.

pacto federativo no Brasil, em especial a relação Estados X União. Mas os canais construídos na Saúde e Educação ligaram diretamente a União aos municípios, prescindindo dos estados enquanto atores relevantes. Essa ligação direta, típica do federalismo brasileiro, intensificou-se desde a Constituição de 1988[198] e ao longo do Governo FHC. Nelas a participação/cooperação das três esferas se dá essencialmente no que tange ao aporte de recursos e seu destino é promover a municipalização desses serviços. Sob a égide da municipalização os programas não conferiram um papel articulador e substantivo aos Estados, além de não ter a abrangência suficiente para definir a distribuição e o financiamento dos encargos nessas áreas de forma completa entre os três entes federativos.

Mas deve-se destacar as virtudes desses programas, no que tange à estratégia cooperativa e à participação social. O FUNDEF, em específico, configura uma experiência fundada na cooperação financeira entre os entes federativos e no controle social. Neste último quesito envolve a constituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, em cada esfera de governo, com vistas a acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Sua efetividade dá-se no caso municipal, com um conselho de composição já definido.[199] Esta estrutura de acompanhamento não conseguiu evitar desvios no uso de recursos e a corrupção, requerendo ser aperfeiçoada por meio de uma melhor articulação entre ela e as entidades fiscalizadoras governamentais, especialmente os Tribunais de Contas estaduais. Mas não deixa de ser um primeiro passo na definição dos papeis na federação no que tange a essa área.

A Saúde também lança mão de estratégias de cooperação e de controle social. Desde a Constituição de 1988 e o estabelecimento do Sistema Único de Saúde US), a Saúde tem sido pensada sob a égide da municipalização e com forte participação da comunidade. Administrados segundo a lógica do SUS, os novos recursos aportados à Saúde, desde a Emenda Constitucional n. 29/2000, se submetem a uma rede de conselhos que inserem a questão do controle social como um importante mecanismo de restrição. Mas, tal como o FUNDEF, é frágil a participação dos estados nessa institucionalidade, cuja ênfase é a municipalização. As saídas dadas pelo governo federal para resolver os problemas de escala e de competência técnica que alguns serviços

[198] Que inclusive elevou os Municípios ao *status* de entes federativos. Sobre essa relação ver Prado (2003).
[199] Com no mínimo quatro membros da Secretaria Municipal de Educação, professores e diretores, pais de alunos e servidores das escolas públicas de ensino fundamental.

requerem estão voltadas para o estímulo a parcerias entre municípios através da formação de consórcios,[200] sem prever um papel articulador para os estados.

No caso dos canais clássicos por onde passa a negociação federativa, tal como o Senado, este tem se notabilizado muito mais como uma arena de solução de problemas financeiros tópicos dos estados, especialmente os relacionados ao endividamento dos estados de maior peso fiscal. Os encaminhamentos do Senado acerca dos limites ao endividamento estadual denotam movimentos contraditórios, aprovando medidas restritivas e de enquadramento e, em seguida, aprovando medidas flexibilizadoras que atendem prioritariamente aos estados de peso político, em especial São Paulo. O processo de aprovação da LRF, por outro lado, demonstrou a inabilidade do Senado e da Câmara em apreciar e deliberar sobre questões federativas de maior peso, requerendo também nesse âmbito a montagem de espaços internos explícitos de abordagem desta temática. Não existe, no âmbito do Senado brasileiro, um espaço próprio e formalizado, no qual as questões federativas possam se manifestar.

Em termos gerais, e, a despeito das ações da União no sentido de estratégias cooperativas, o tipo de relação União X Estados que tem prevalecido desde o pós-Real é pautada no controle hierárquico, do tipo Agente/Principal, inaugurada com os processos de renegociação da dívida estadual desde 1995. Não se buscou pautar as ações nesse campo em formas mais avançadas de cooperação, promovendo a autonomia, optando apenas por retirá-la dos estados sob a justificativa de que promovia os excessos. Isso levou a um esvaziamento político dos entes estaduais, submetidos pela perspectiva hierarquizante, a qual distorce esta relação e esvazia os estados de seu papel federativo. A mitigação do poder de gasto dos estados e a ingerência fiscal e financeira da União nesse âmbito, com paralela redução a um mínimo dos canais informais de relação e a não criação de canais formais faz da autonomia política dos estados uma quimera. A exemplo de outras federações, o Brasil necessitaria avançar em sua institucionalidade federativa, criando arenas formais que deliberassem e discutissem acerca de sua fiscalidade, ponto de partida para qualquer avanço na concepção de autonomia federativa.

[200] Em 2000, havia 141 consórcios de saúde, em 13 estados, 1.168 municípios e abrangendo uma população de 25.362.735 habitantes, mas a intensidade era menor nas cidades de menor porte e inexistiam consórcios nas capitais (estudo da Organização Pan-americana de Saúde e do Ministério da Saúde, apud ABRÚCIO, 2004).

6.3 Saldo do processo de controle fiscal e financeiro estadual e alguns caminhos para a relação União X Estados

Eivado de contradições e orientado de forma predominante pelo controle, o processo de restrição fiscal e financeiro aos estados, empreendido pelo governo federal, resultou num vazio institucional no campo das relações federativas União X Estados. O saldo global do processo foi mais de destruição institucional do que de construção de uma nova institucionalidade no campo dessas relações. Foram extintos ou esvaziados os canais anteriores de pactação federativa, no campo das relações intragovernamentais e intergovernamentais. Esses mecanismos em si foram tomados como alimentadores da flexibilidade orçamentária, que desembocaria seus efeitos sobre a União. Sua extinção, não obstante, extingue também os canais por onde se dava a relação federativa União x Estados, tornando tênue, restrito e ainda mais primitivo o espaço político para esse relacionamento.

A prevalência da estratégia de controle inseriu o processo de restrição aos estados nos estreitos limites do ajuste fiscal da própria esfera federal, que delineou o seu formato, seu *timing* e a sua abrangência. Sob este prisma, a atuação dos estados é considerada pela União no que diz respeito aos aspectos que impactavam tanto no déficit público global quanto no nível da dívida do setor público como um todo, colocando-se como o grande credor dos estados e cujo interesse último é o de receber os encargos da dívida a ela devidos. Para tanto, redefiniu as relações União x Estados, focando, sob um prisma estritamente financeiro, ao mesmo tempo, restringindo a autonomia financeira/fiscal e política dos estados. Por tais razões não teve como foco reformar diretamente os mecanismos do Federalismo Fiscal brasileiro, alterando-os não diretamente, mas apenas pelas bordas. A União eximiu-se, assim, do papel de reconstruir uma nova institucionalidade de relações federativas formalizada e de caráter abrangente.

Na sua atuação indireta, a União criou novos mecanismos de articulação entre os entes federativos, os quais têm sido insuficientes para configurar um novo pacto federativo, tendo em vista sua natureza intrínseca e o clima de desconfiança/unilateralismo que o ajuste fiscal empreendido pelo governo federal disseminou. A ação nessa esfera tocou a questão do reordenamento de encargos nas áreas de Educação e Saúde, com o ônus desse reordenamento sendo transferido para a capacidade dos próprios governos subnacionais articularem/potencializarem fundos com receitas a eles correspondentes para ações cooperativas.

Buscam localizar melhor certas subfunções no âmbito local e viabilizar recursos para seu financiamento, mas não comportam uma solução para o financiamento das subfunções que seriam próprias aos estados. Não obstante, transferem aos mesmos parte do ônus financeiro desse processo de descentralização, envolvendo baixo aporte adicional de recursos por parte da União. Equivalem, sob o prisma federativo, muito mais a um processo de descentralização de encargos municipalizante.

As novas iniciativas corroboram, assim, ainda mais, a exclusão dos governos estaduais do seu papel administrativo e político de coordenação nos casos em que é necessária uma atuação intermunicipal ou regional. Esse esvaziamento do ente estadual enfraquece a Federação, ao enfraquecer uma de suas partes, por sinal, a parte que normalmente tem um papel de destaque nas experiências federativas em âmbito mundial.

Tendo em vista tais aspectos, existem grandes dificuldades para um novo pacto federativo no Brasil, considerando-se a tradição usual desse federalismo de pactação por meio de fundos e de cargos em estatais, as bases fiscais em geral frágeis de muitas unidades federativas estaduais e o estoque de endividamento prévio dos estados de maior peso fiscal. É patente a adversidade do ambiente para saídas relativamente dispendiosas e conflitivas com clara indisposição da União em comprometer recursos adicionais no que tange às ações cooperativas e à distribuição de encargos.

Por outro lado, tendo em vista o caminho já percorrido, o ajuste fiscal estrutural das esferas subnacionais deixou de ser uma escolha. Não é mais uma opção de cada ente, com baixa plausibilidade de se retroceder a práticas e modelos do passado. Não obstante, os graus e a forma com que esse ajuste têm sido empreendido ainda podem ser melhor ajustados a outros objetivos essenciais do país. É certo que nem todos os objetivos podem ser conciliados, pois a restrição financeira requer, necessariamente, a priorização e a hierarquização de objetivos. Não é possível atender a todos e a todas as áreas e interesses, como foi sempre a tradição da "fuga para frente" do Estado brasileiro.

O espaço econômico e político para se redesenhar por inteiro e numa só tacada a ordem federativa é mínimo. É necessário reconstruí-la por partes e de forma pautada em objetivos concretos, focando-se nesta reconstrução no gasto e não na receita. O perfil de ajuste fiscal que tem prevalecido em âmbito estadual envolve em especial um aumento de tributos. Empreender

mudanças de peso pelo lado da receita, assentadas, por exemplo, numa ampla reforma tributária e no aumento da carga tributária só aguçaria esse comportamento. Acicataria a estratégia de atuação que naturalmente os entes governamentais tendem a perseguir sob ajuste fiscal, onerando crescentemente a sociedade e, ao mesmo tempo, sem garantir solução para o processo de deterioração dos serviços providos pelo setor público.

Qualquer mudança a ser empreendida na ordem tributária deve partir e ter seu ônus arcado pelo governo federal, que tem mais margem de manobra para criar receitas e se endividar. E o mais prudente nessa esfera é atuar de forma cautelosa e incremental. A reformulação da esfera da receita deve ser dirigida pelos encargos, perseguindo programas que estimulem o aporte de recursos de forma a considerar tanto a capacidade econômica do ente quanto a intensidade com que ele é beneficiado pelo mesmo. O processo deve estimular um uso racional de recursos, de forma a conjugar recursos próprios – que garantam alguma responsabilização e recursos de transferência – que garantam cooperação.

O foco no gasto está em consonância com a perspectiva do ajuste e não significa necessariamente corte de gastos. É preciso priorizar áreas fundamentais de atuação (por exemplo, Saúde, Educação, Transporte, Assistência Social, Previdência, Segurança Pública) e empreender uma atuação firme e articulada nas mesmas. O casamento entre obrigações e recursos deve ser feito por áreas prioritárias, buscando setorialmente maior eficácia, eficiência e equidade. Nessas iniciativas, é fundamental perseguir esquemas setorializados de equalização de gasto/per capita. Além da Educação e Saúde, possíveis áreas nas quais se poderia empreender ações de cunho cooperativo são a recuperação da malha viária nacional e estadual, a criação ou fortalecimento dos Fundos Previdenciários, a modernização das burocracias estaduais, o controle do provimento de serviços de concessão ou de responsabilidade de empresas privatizadas, a democratização das instituições políticas subnacionais, dentre outras.

Nessas ações, a liderança do governo federal é essencial, mas é importante quebrar os paternalismos e promover uma maior responsabilização das esferas subnacionais. Esta responsabilização seria facilitada pela ênfase na racionalização do gasto e no atendimento dos encargos relativos às áreas prioritárias, financiados por fundos verticais, com aporte de recursos das três esferas, apostando-se em cooperação financeira, administrativa e política.

Os modelos do SUS e do FUNDEF podem ser aprimorados e expandidos. Seguindo estas experiências, usando e articulando recursos pré-existentes, comprometendo estados e municípios com o financiamento dos encargos nas áreas sociais, mas sem desonerar a União do aporte de recursos que não pode ser provido desde os governos subnacionais. É necessário repensar a engenharia financeira e política desses programas sociais, promovendo-se gradualmente uma maior participação da União, especialmente na saúde. As ações devem incorporar de maneira mais substantiva os entes estaduais, especialmente nas ações intermunicipais. O equilíbrio federativo não se dará prescindindo dos estados. É fundamental buscar uma inserção positiva desses entes, de forma a garantir em simultâneo maior responsabilização e maior peso político dos mesmos.

É preciso também considerar melhor os aspectos mitigadores, voltados para ações coordenadoras, que o próprio modelo proposto pelas organizações internacionais embutem. A desconsideração da questão federativa e o fiscalismo excessivo levou a que fôssemos "mais realistas do que o rei". Algumas proposições do modelo hegemônico na linha de estimular a cooperação podem ser aproveitadas, utilizando inclusive recursos desses órgãos para empreendê-las. Ao mesmo tempo, deve-se fugir de modelos prontos que enquadrem qualquer esfera: financeira, fiscal, política ou administrativa. Exemplo disso é o modelo Agente/Principal que tem um cunho prevalentemente financeiro.

Deve-se também agregar saídas inovadoras, que incorporem maior *accountability*, transparência, garantindo por meio de mecanismos de cooperação ações dinamizadoras/articuladoras sobre a economia estadual. No global, a pactação federativa deve caminhar não mais por meio de fundos em aberto, negociados de maneira informal, mas e sim a partir de políticas/projetos setorializados e específicos, com metas quantitativas e qualitativas e instrumentos de avaliação bem delineados, sujeitos a arenas formais de decisão. Além dos controles internos ao Estado e aqueles empreendidos pela sociedade, pode-se contar com agências independentes, não governamentais, de classificação dos projetos públicos, com hierarquização dos mesmos, nos moldes da classificação de riscos financeiros. O *rating* financeiro feito pelo mercado pode ser reeditado na forma de *rating* social, promovido de fora do Estado. O objetivo último seria o aprimoramento e o controle da qualidade dos gastos públicos fundamentais, especialmente em tempos de notória escassez de recursos.

ANEXOS

Tabela 27 - Situação Fiscal dos estados segundo grupos ordenados por poder fiscal - 1998/2002

	Grupo 1				Grupo 2						Grupo 3				Grupo 4			
	AP	RR	AC	Total	TO	RO	PI	SE	AL	Total	MA	RN	PB	Total	MS	MT	PA	Total
RTrib/Rtotal																		
1998	14,1%	17,3%	14,2%	15,0%	23,6%	25,3%	33,0%	30,3%	37,6%	30,1%	27,8%	38,0%	37,4%	34,2%	47,8%	42,3%	30,0%	38,0%
1999	13,7%	16,6%	11,3%	13,4%	25,5%	45,9%	32,1%	30,1%	37,9%	33,8%	22,5%	37,9%	38,5%	32,1%	56,7%	53,0%	33,0%	45,9%
2000	15,4%	20,0%	14,9%	16,5%	24,5%	48,2%	31,3%	32,7%	38,1%	34,6%	25,3%	42,6%	36,6%	33,9%	56,3%	62,5%	43,1%	53,1%
2001	15,6%	19,2%	15,7%	16,6%	25,4%	45,8%	33,3%	33,5%	39,7%	35,2%	29,8%	43,0%	34,8%	35,4%	54,7%	53,1%	40,3%	48,4%
2002	16,8%	17,5%	19,0%	17,9%	24,7%	44,5%	35,0%	35,4%	30,7%	33,5%	30,3%	49,3%	44,2%	39,9%	58,8%	70,1%	47,9%	57,7%
Pessoal/RC - transf																		
1998	49,0%	20,1%	58,4%	44,4%	40,0%	69,3%	64,7%	56,9%	54,1%	57,0%	55,2%	59,5%	53,3%	55,9%	59,8%	56,2%	51,1%	54,7%
1999	54,6%	30,3%	49,6%	45,4%	38,2%	79,4%	62,2%	61,0%	70,0%	61,9%	52,4%	53,9%	52,4%	52,8%	52,2%	47,7%	60,3%	53,8%
2000	40,6%	39,3%	53,9%	45,3%	35,4%	53,8%	39,4%	37,2%	40,8%	40,9%	34,9%	41,8%	21,2%	32,6%	39,4%	42,4%	43,5%	42,1%
2001	38,2%	16,7%	48,3%	36,0%	34,0%	43,9%	36,2%	37,0%	34,8%	37,0%	31,0%	36,2%	24,8%	30,6%	31,9%	28,6%	35,5%	32,3%
2002	47,6%	36,0%	49,8%	45,1%	36,5%	55,1%	50,8%	49,4%	58,4%	49,9%	52,2%	57,4%	51,5%	53,6%	49,6%	49,1%	51,6%	50,3%
Inv/RC - transf																		
1998	9,0%	11,6%	3,9%	7,8%	32,9%	18,6%	11,4%	46,2%	7,4%	23,4%	16,5%	40,5%	8,7%	21,4%	22,7%	32,0%	34,4%	30,9%
1999	15,6%	9,6%	29,9%	19,5%	34,5%	7,0%	5,2%	23,4%	6,2%	15,1%	29,2%	14,2%	6,4%	17,1%	6,7%	7,1%	25,1%	14,2%
2000	14,7%	32,5%	15,5%	20,0%	46,0%	11,4%	3,1%	13,9%	10,0%	16,0%	13,3%	13,8%	4,9%	10,7%	17,2%	6,9%	13,9%	12,6%
2001	17,7%	22,2%	16,1%	18,4%	36,7%	11,7%	7,6%	8,8%	13,4%	14,9%	16,9%	10,2%	12,5%	13,5%	10,5%	7,6%	14,7%	11,2%
2002	17,6%	8,8%	19,6%	15,8%	47,1%	19,1%	5,1%	8,3%	14,2%	18,0%	19,7%	6,7%	17,7%	14,9%	10,8%	9,6%	15,1%	12,3%
Inv/RT																		
1998	8,5%	11,1%	3,8%	7,4%	28,9%	9,7%	9,7%	37,7%	5,9%	17,7%	13,0%	34,7%	7,6%	18,0%	16,1%	21,4%	23,8%	21,2%
1999	12,3%	9,2%	22,9%	16,1%	29,2%	5,3%	4,4%	18,2%	5,4%	12,3%	21,5%	11,1%	5,6%	13,5%	5,2%	5,5%	19,1%	10,9%
2000	13,1%	29,5%	13,4%	17,7%	35,4%	9,5%	2,3%	11,5%	8,9%	13,1%	9,7%	11,2%	4,0%	8,4%	13,7%	5,5%	13,2%	10,8%
2001	16,6%	22,2%	15,0%	17,5%	30,1%	11,4%	7,4%	8,3%	13,0%	13,9%	16,2%	10,2%	10,8%	12,6%	9,9%	7,4%	14,0%	10,7%
2002	15,9%	9,2%	19,2%	15,4%	40,3%	15,6%	5,4%	7,9%	9,5%	15,5%	15,4%	6,5%	17,5%	13,3%	8,9%	8,6%	14,1%	11,0%
RP/RC - transf																		
1998	5,4%	3,0%	-5,4%	0,5%	1,1%	-80,7%	4,7%	-35,8%	18,8%	-16,3%	20,9%	-45,2%	-0,6%	-7,7%	-21,0%	-23,9%	-15,5%	-19,4%
1999	8,1%	4,2%	-10,3%	-0,4%	8,0%	3,9%	7,0%	-6,6%	-0,5%	1,9%	-11,3%	-0,3%	1,0%	-3,8%	8,2%	13,1%	-6,9%	3,9%
2000	16,0%	-5,0%	10,9%	8,1%	14,0%	8,1%	15,9%	7,2%	2,8%	9,2%	20,2%	4,1%	6,5%	10,8%	0,8%	7,5%	5,4%	4,9%
2001	6,7%	-5,0%	8,5%	4,1%	13,2%	7,9%	10,2%	7,1%	16,7%	11,0%	2,8%	2,6%	-3,3%	0,8%	5,8%	12,8%	4,9%	7,7%
2002	0,6%	16,8%	5,6%	7,3%	-3,1%	2,9%	2,7%	7,7%	23,2%	6,8%	7,2%	2,3%	-1,7%	2,8%	7,8%	4,5%	3,5%	4,9%
Juros/RC - transf																		
1998	1,0%	0,3%	2,3%	1,4%	3,0%	2,2%	7,2%	5,0%	6,5%	5,0%	6,3%	2,7%	5,4%	4,8%	8,7%	15,0%	3,0%	8,1%
1999	1,6%	0,8%	3,5%	2,1%	3,2%	7,9%	6,2%	5,0%	10,9%	6,7%	6,9%	3,2%	6,2%	5,5%	5,8%	8,4%	5,0%	6,4%
2000	1,2%	1,4%	3,9%	2,3%	2,5%	7,8%	8,4%	4,3%	8,2%	6,3%	5,3%	3,1%	5,0%	4,5%	5,0%	9,1%	3,7%	5,7%
2001	0,9%	1,2%	3,6%	2,0%	2,1%	6,1%	5,9%	3,9%	6,9%	5,0%	4,3%	2,3%	4,7%	3,8%	3,9%	7,1%	3,4%	4,8%
2002	0,6%	1,2%	3,1%	1,8%	1,8%	5,9%	4,4%	3,9%	10,5%	5,2%	4,9%	2,8%	6,4%	4,7%	6,6%	9,6%	3,0%	5,9%
Juros+amort/RC-transf																		
1998	2,2%	4,2%	5,9%	4,2%	6,5%	6,3%	10,7%	12,2%	12,3%	9,9%	11,2%	6,6%	10,6%	9,5%	15,0%	20,5%	9,2%	14,1%
1999	3,4%	5,7%	7,7%	5,8%	6,6%	12,2%	11,0%	7,9%	13,3%	10,2%	13,5%	9,4%	10,7%	11,3%	10,6%	13,1%	8,5%	10,6%
2000	2,6%	4,8%	7,8%	5,2%	6,6%	14,0%	14,7%	6,9%	8,2%	9,9%	20,2%	6,4%	10,6%	12,8%	9,1%	14,3%	7,5%	10,0%
2001	1,7%	2,8%	10,4%	5,3%	6,0%	11,4%	13,7%	6,9%	10,6%	9,7%	10,2%	5,2%	8,6%	8,2%	7,5%	11,3%	5,8%	8,1%
2002	1,1%	2,2%	9,9%	5,0%	5,3%	11,8%	14,1%	7,2%	23,3%	12,2%	13,3%	6,7%	12,1%	10,8%	14,1%	13,9%	4,9%	10,0%
Op cred/RC-transf																		
1998	0,7%	0,1%	0,1%	0,3%	5,3%	76,0%	4,8%	5,0%	12,0%	18,4%	0,8%	1,1%	2,3%	1,4%	2,4%	18,4%	2,4%	7,4%
1999	1,4%	0,5%	24,0%	10,1%	5,3%	1,8%	6,3%	8,4%	3,4%	5,3%	26,7%	11,3%	3,0%	14,2%	1,6%	7,1%	10,5%	7,1%
2000	0,5%	0,0%	0,0%	0,2%	0,9%	0,2%	14,9%	2,3%	0,2%	3,7%	3,8%	1,3%	1,9%	2,4%	0,7%	3,0%	2,3%	2,1%
2001	0,2%	0,3%	1,7%	0,8%	4,2%	0,0%	1,1%	1,1%	0,4%	1,3%	1,3%	0,7%	1,3%	1,1%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%
2002	0,2%	2,1%	3,7%	2,1%	7,6%	5,6%	1,0%	1,4%	7,4%	4,3%	1,1%	0,6%	1,6%	1,1%	1,0%	0,1%	0,5%	0,5%
Despesas/RC-transf																		
1998	49,0%	20,1%	58,4%	44,4%	40,0%	69,3%	64,7%	56,9%	54,1%	57,0%	55,2%	59,5%	53,3%	55,9%	59,8%	56,2%	51,1%	54,7%
1999	120,2%	105,5%	121,7%	116,4%	109,6%	135,5%	115,9%	131,3%	125,9%	123,4%	132,7%	125,5%	120,7%	126,6%	127,4%	119,2%	131,0%	126,0%
2000	97,5%	120,1%	112,7%	109,8%	119,8%	122,3%	112,4%	114,1%	116,6%	116,7%	112,4%	120,9%	114,9%	115,8%	133,1%	130,3%	104,9%	119,7%
2001	101,3%	107,6%	106,8%	105,2%	107,3%	105,5%	104,9%	103,5%	96,4%	103,3%	107,1%	101,6%	110,1%	106,3%	106,1%	100,6%	104,8%	103,8%
2002	110,7%	77,3%	102,4%	97,6%	114,0%	125,6%	102,9%	102,2%	141,4%	115,9%	130,4%	106,0%	112,1%	116,8%	122,0%	120,1%	106,1%	114,4%

(continua)

Tabela 27 - Situação Fiscal dos estados segundo grupos ordenados por poder fiscal - 1998/2002 (CONTINUAÇÃO)

	Grupo 5							Grupo 6				Grupo 7					
RTrib/Rtotal	**CE**	**DF**	**GO**	**PE**	**ES**	**AM**	**Tot. Reg.**	**SC**	**BA**	**PR**	**Tot. Reg.**	**RS**	**RJ**	**MG**	**Tot. Reg.**	**SP**	**BRASIL**
1998	33,6%	33,5%	63,6%	40,4%	57,7%	57,8%	44,5%	65,0%	35,1%	37,6%	41,6%	35,1%	59,6%	37,6%	42,9%	66,2%	48,3%
1999	31,9%	25,1%	57,5%	52,4%	63,6%	49,7%	42,1%	63,0%	48,4%	24,5%	38,8%	62,9%	53,8%	68,6%	60,6%	68,4%	53,0%
2000	51,7%	34,8%	69,5%	38,6%	63,1%	55,3%	48,9%	52,0%	60,7%	32,9%	45,8%	63,9%	55,8%	58,5%	58,7%	76,5%	57,3%
2001	45,1%	36,9%	68,5%	44,4%	68,7%	56,2%	51,0%	69,0%	53,4%	58,7%	59,1%	68,4%	56,9%	62,8%	61,8%	78,9%	60,7%
2002	44,6%	40,6%	66,0%	49,8%	72,9%	56,8%	52,8%	61,2%	54,5%	63,3%	59,5%	65,5%	62,9%	68,4%	65,4%	77,5%	59,7%
Pessoal/RC - transf																	
1998	42,6%	73,9%	65,1%	69,8%	66,1%	57,2%	64,2%	66,4%	51,5%	61,9%	58,9%	73,2%	86,7%	49,3%	69,4%	63,1%	62,8%
1999	46,8%	71,3%	65,7%	69,5%	63,7%	34,8%	62,3%	38,2%	52,0%	56,8%	51,0%	75,7%	79,4%	70,8%	75,6%	64,4%	56,6%
2000	38,1%	46,5%	49,2%	50,1%	37,5%	31,4%	43,6%	36,2%	47,2%	33,0%	38,4%	37,0%	40,5%	39,1%	39,2%	37,7%	39,7%
2001	32,7%	66,0%	31,6%	40,9%	24,2%	37,6%	41,2%	25,7%	40,1%	27,2%	31,5%	27,5%	28,0%	32,2%	29,4%	28,1%	31,9%
2002	51,4%	65,4%	58,5%	59,8%	54,0%	48,3%	57,6%	53,2%	47,6%	41,0%	46,0%	71,2%	56,6%	68,3%	64,1%	59,4%	52,9%
Inv/RC - transf																	
1998	23,3%	7,8%	23,3%	57,3%	45,3%	20,1%	27,4%	9,9%	61,9%	60,0%	49,9%	55,6%	22,4%	61,7%	46,5%	11,4%	29,2%
1999	17,5%	3,2%	34,4%	7,5%	27,1%	10,8%	13,1%	13,6%	23,5%	109,8%	57,3%	6,7%	8,9%	2,3%	6,1%	9,2%	14,7%
2000	16,6%	7,2%	9,0%	14,3%	5,5%	18,6%	11,2%	6,3%	17,0%	8,1%	10,6%	6,7%	12,1%	3,7%	7,9%	5,0%	9,0%
2001	13,9%	6,7%	14,0%	12,7%	5,0%	29,1%	12,4%	5,5%	11,6%	8,2%	8,8%	5,1%	9,7%	4,0%	6,6%	2,8%	7,8%
2002	16,0%	7,3%	8,2%	15,5%	5,5%	16,7%	11,5%	9,1%	11,0%	8,3%	9,4%	3,6%	9,5%	5,8%	6,8%	4,6%	8,9%
Inv/RT																	
1998	12,5%	7,4%	16,7%	32,0%	28,3%	15,7%	18,8%	7,7%	34,3%	48,4%	34,1%	25,4%	12,9%	26,3%	22,2%	8,0%	18,6%
1999	9,7%	3,2%	21,4%	5,6%	19,7%	7,4%	9,8%	9,9%	16,4%	53,7%	34,3%	5,2%	5,7%	1,7%	4,4%	6,5%	10,6%
2000	12,9%	7,1%	6,8%	9,0%	4,0%	13,9%	8,7%	3,8%	12,6%	5,2%	7,0%	4,7%	9,7%	2,8%	6,1%	3,8%	6,8%
2001	12,8%	6,6%	13,5%	11,8%	4,8%	26,6%	11,8%	5,3%	10,8%	7,8%	8,4%	4,9%	9,4%	3,8%	6,3%	2,8%	7,5%
2002	12,8%	7,2%	6,7%	13,9%	4,7%	14,9%	10,1%	6,5%	9,6%	8,4%	8,3%	2,8%	8,2%	4,8%	5,6%	3,5%	8,0%
RP/RC - transf																	
1998	-21,9%	-1,4%	-41,2%	-57,2%	-33,1%	-6,3%	-24,6%	-5,6%	-55,5%	-62,7%	-47,6%	-62,7%	-40,4%	-55,9%	-52,7%	1,8%	-24,0%
1999	-32,2%	1,5%	-25,5%	-2,2%	-10,3%	7,7%	-8,4%	0,7%	-3,5%	-101,6%	-43,5%	-6,2%	-15,2%	14,1%	-3,1%	2,0%	-6,5%
2000	-2,1%	1,5%	8,5%	-9,1%	4,5%	12,9%	1,3%	-13,2%	7,7%	-14,0%	-6,7%	-8,7%	0,7%	2,4%	-0,8%	5,2%	2,0%
2001	-1,4%	3,2%	-14,7%	-3,3%	7,2%	-7,2%	-2,2%	9,3%	2,2%	5,0%	4,9%	-2,2%	-3,3%	-0,3%	-2,0%	6,3%	2,6%
2002	0,8%	2,0%	7,2%	-1,3%	5,0%	4,1%	2,5%	-16,7%	7,4%	5,6%	1,5%	4,0%	1,5%	-7,5%	-1,0%	6,2%	1,6%
Juros/RC - transf																	
1998	6,3%	2,2%	5,6%	4,8%	3,6%	6,6%	4,4%	6,8%	7,6%	2,4%	5,3%	2,3%	7,8%	6,4%	5,6%	9,6%	6,6%
1999	7,2%	1,0%	5,8%	6,0%	7,6%	6,8%	4,6%	4,6%	8,4%	5,3%	6,3%	3,0%	3,9%	11,1%	6,0%	8,1%	5,7%
2000	7,4%	2,0%	6,6%	5,6%	4,7%	4,9%	4,7%	4,8%	9,0%	7,3%	7,3%	3,4%	6,5%	7,6%	6,2%	8,1%	6,5%
2001	5,5%	1,6%	4,9%	4,3%	3,1%	4,2%	3,8%	4,5%	5,8%	5,7%	5,5%	2,4%	6,9%	7,8%	6,1%	6,7%	5,6%
2002	6,3%	1,5%	6,0%	4,5%	3,3%	3,8%	4,0%	5,7%	5,5%	5,4%	5,5%	2,9%	9,0%	8,1%	7,2%	8,5%	5,7%
Juros+amort/RC-transf																	
1998	11,7%	4,2%	21,9%	25,7%	7,2%	9,2%	12,5%	10,8%	22,9%	9,8%	15,0%	29,7%	36,0%	41,9%	36,1%	18,8%	19,8%
1999	29,1%	1,8%	11,5%	11,0%	11,4%	17,7%	11,2%	10,5%	18,1%	9,4%	12,8%	12,2%	30,3%	17,1%	21,1%	18,4%	14,0%
2000	14,6%	3,5%	11,1%	10,4%	8,1%	8,2%	8,6%	26,7%	14,7%	36,0%	26,9%	12,6%	9,0%	16,2%	12,3%	10,0%	12,6%
2001	11,1%	3,1%	8,4%	8,8%	5,6%	7,5%	7,3%	8,0%	11,4%	9,7%	9,9%	9,5%	9,1%	11,1%	9,9%	8,6%	8,9%
2002	14,1%	2,8%	10,1%	9,9%	7,1%	6,5%	8,1%	13,3%	11,9%	10,3%	11,5%	13,0%	12,1%	11,3%	12,0%	10,6%	10,0%
Op cred/RC-transf																	
1998	12,8%	4,6%	11,2%	51,1%	16,6%	8,4%	17,1%	1,8%	44,0%	8,9%	20,6%	62,5%	37,2%	86,4%	62,3%	1,3%	21,4%
1999	43,2%	0,1%	24,1%	4,9%	1,5%	25,7%	13,0%	10,2%	7,9%	102,3%	47,8%	2,5%	26,5%	1,2%	11,7%	1,2%	14,0%
2000	6,6%	0,4%	2,8%	0,7%	0,9%	2,8%	2,0%	23,8%	7,0%	4,2%	9,6%	4,4%	0,9%	1,4%	1,8%	0,9%	2,7%
2001	2,6%	0,5%	0,1%	0,5%	0,1%	0,4%	0,7%	0,2%	5,7%	2,2%	3,0%	1,3%	1,9%	0,4%	1,2%	0,4%	1,1%
2002	4,6%	1,9%	0,8%	0,5%	1,7%	0,4%	1,7%	20,7%	5,2%	2,4%	7,3%	1,5%	2,5%	0,5%	1,6%	1,2%	2,5%
Despesas/RC-transf																	
1998	42,6%	73,9%	65,1%	69,8%	66,1%	57,2%	64,2%	66,4%	51,5%	61,9%	58,9%	73,2%	86,7%	49,3%	69,4%	63,1%	62,8%
1999	175,1%	100,0%	166,3%	132,3%	157,2%	130,4%	133,7%	136,1%	147,5%	211,6%	171,7%	142,8%	172,6%	130,2%	150,6%	142,0%	128,1%
2000	133,7%	101,8%	129,2%	126,2%	139,1%	117,9%	121,4%	166,9%	133,8%	150,3%	148,7%	150,5%	130,2%	135,9%	136,8%	131,6%	131,7%
2001	115,3%	99,6%	122,5%	116,5%	100,8%	117,7%	111,3%	99,8%	109,1%	105,9%	105,7%	111,6%	102,8%	114,2%	108,9%	100,9%	105,9%
2002	132,6%	101,3%	123,3%	122,1%	117,6%	113,6%	117,3%	143,9%	111,8%	97,6%	112,5%	135,1%	123,3%	138,4%	131,2%	130,2%	114,2%

Fonte: Balanços dos estados - STN
RC = Receita corrente
RP = Resultado primário

Tabela 28 - Relação operações de crédito/Receita Corrente Líquida Brasil e principais estados - 1998/2004

ANO	RS	RJ	MG	SP	Brasil
1998	62,5%	37,2%	86,4%	1,3%	21,4%
1999	2,5%	26,5%	1,2%	1,2%	14,0%
2000	4,4%	0,9%	1,4%	0,9%	2,7%
2001	1,3%	1,9%	0,4%	0,4%	1,1%
2002	1,5%	2,5%	0,5%	1,2%	2,5%
2003	2,27	0,92	0,12	1,29	1,21
2004	1,76	1,12	0,06	1,08	1,46

Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro (acesso em 2005a).

Tabela 29 - Prazo para a dívida estadual convergir para uma relação dívida/receita equivalente a 2

		Taxa de juros real (%)							
		6,0				7,5			
		d=2	d=2,5	d=3	d=3,5	d=2	d=2,5	d=3	d=3,5
Crescimento	**2**	-	14 anos	Converge	diverge	-	28 anos	diverge	diverge
anual da RLR	**3**	-	8 anos	18 anos	26 anos	-	16 anos	28 anos	converge
	4	-	6 anos	13 anos	19 anos	-	10 anos	19 anos	27 anos

Fonte: Mora e Giambiagi (2005, p. 18).
RLR = Receita Líquida Real; d= relação dívida/receita inicial

Tabela 30- Relação Dívida Corrente Líquida (DCL)/ Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados - 2000/2004

	2000	2001	2002	2003	2004	2005(*)
Amapá	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,07
Roraima	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15
Acre	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,46
Tocantins	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14
Rondônia	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,86
Piaui	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	0,94
Sergipe	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45
Alagoas	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,04
Maranhão	2,58	2,1	2,73	2,22	1,74	1,18
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32
Paraíba	1,53	1,1	1,42	1,17	1,08	0,89
MS	3,1	2,94	3,1	2,67	2,33	2
MT	2,5	1,97	1,59	1,76	1,3	1,08
Pará	0,57	0,63	0,67	0,61	0,6	0,46
Ceará	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,69
DF	0,36	0,35	0,4	0,36	0,28	0,32
Goiás	3,13	2,81	2,77	2,4	2,21	1,85
Pernambuco	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83
Espírito Santo	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,45
Amazonas	1	0,69	0,67	0,56	0,45	0,36
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,11
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,23
RS	2,66	2,51	2,79	2,8	2,83	2,58
RJ	2,07	1,9	2,35	2,01	2,04	1,9
MG	1,41	2,34	2,65	2,43	2,24	2,03
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,98
Total	1,7	1,73	1,95	1,83	1,74	1,67

Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda (acesso em 2005b).

(*) Os estados do Acre, Amapá, Ceará, DF, Mato Grosso, Piauí, Paraná,Rondônia, Santa Catarina referem-se a dados de 30/08/05

Tabela 31 – Carga tributária em percentual do PIB: conceito das contas nacionais 1997/2003

Ano	Carga Tributária	Participação na Receita Disponível		
		União	Estados	Municipios
1997	29,6	16,6	8,2	4,8
1998	29,6	16,7	7,9	5,1
1999	31,7	18,1	8,2	5,4
2000	32,7	18,5	8,6	5,5
2001	34,1	19,6	8,9	5,7
2002	35,6	20,7	9,1	5,9
2003	35,8	21,2	8,9	5,8
2004	37,6	22,5	9,2	6,0

Fonte: Universidade Estadual de Campinas (2004) Estimativa.

Tabela 32 – ICM, IPI e IR - participação no total da receita tributária e no PIB – 1994/2004

Impostos	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
% Total											
ICM/S	24,6	24,8	24,9	23,2	22,5	22,3	23,2	22,5	21,9	22	21,5
IPI	7,5	7,1	6,6	6,3	5,8	5,2	4,9	4,6	3,8	3,3	2,8
IR	12,9	16,3	13,6	12,7	15,1	14,8	13,5	14,3	15,7	15,2	13,9
% PIB											
ICM/S	7,3	7,3	7,3	6,9	6,7	7,1	7,6	7,7	7,8	7,9	8,1
IPI	2,2	2,1	1,9	1,9	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4	1,2	1,1
IR	3,8	4,8	4	3,8	4,5	4,7	4,4	4,9	5,6	5,4	5,2

Fonte: Universidade Estadual de Campinas (2004, p. 21-22).
ICM = Imposto sobre Circulação de Mercadorias; ICMS = Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; IPI = Imposto sobre Produtos Industrializados; IR = Imposto de Renda.

Tabela 33 – Distribuição vertical das receitas tributárias no Brasil

Anos	Receita trib. total % PIB	Federal % Rec. total	Estadual % Rec. total	Local % Rec. total
1995	29,4	66	28,6	5,4
1996	29,1	65,3	29,6	5,1
1997	29,6	66,2	28,8	5
1998	29,6	67	27,5	5,5
1999	31,7	68,1	26,9	5
2000	32,7	67,3	27,7	5
2001	34,1	67,8	27,3	4,9
2002	35,5	68,7	26,6	4,7
2003	35,2	68,8	26,6	4,5
2004	36,8	69,5	25,9	4,6

Fonte: Varsano et al. (1998) e Universidade Estadual de Campinas (2004) (Estimativa).

Tabela 34 – Distribuição Federativa da Receita Disponível

ANO	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICIPIOS
1994	29,8	17,6	7,5	4,6
1995	29,4	16,5	8	4,9
1996	29,1	16,3	8	4,7
1997	29,6	16,6	8,2	4,8
1998	29,6	16,7	7,9	5,1
1999	31,7	18,1	8,2	5,4
2000	32,7	18,5	8,6	5,5
2001	34,1	19,6	8,9	5,7
2002	35,6	20,7	9,1	5,9
2003	35,8	21,2	8,9	5,8
2004(*)	37,6	22,5	9,2	6

Fonte: Universidade Estadual de Campinas (2004, p. 27).
(*) Estimativa preliminar.

Tabela 35 – Despesa líquida com pessoal/Receita Corrente Líquida (poder executivo) 2000/2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Amapá	36,86	37,91	31,14	37,17	39,39
Roraima	38,68	32,95	31,16	24,99	29,86
Acre	47,32	47,22	45,06	48,99	48,58
Tocantins	34,15	35,93	35,7	36,67	39,64
Rondônia	45,03	39,33	31,18	38	37,9
Piauí	45,22	47,11	48,55	52,49	48,73
Sergipe	57,88	47,39	46,07	47,5	42,95
Alagoas	44,29	44,49	46,87	48,29	48,28
Maranhão	48,54	46,84	40,75	46,96	42,13
RN	41,15	45,76	49,02	48,15	46,57
Paraíba	42,1	39,36	48,17	52,63	50,98
MS	45,68	48,07	34,97	37,45	37,22
MT	42,66	39,28	36,65	37,4	35,26
Pará	42,26	42,66	43,12	44,98	43,3
Ceará	42,59	41,44	39,39	41,81	40,09
DF	32,89	34,09	32,41	33,59	30,51
Goiás	49,17	45,96	43,81	45,18	43,04
Pernambuco	49,22	48,17	46,97	46,53	44,55
Espírito Santo	44,9	40,11	41,52	36,7	33,09
Amazonas	44,76	40,73	39,87	40,74	40,89
SC	52,03	46,01	49,44	44,14	44,26
BA	35,89	38,41	41,63	44,21	41,29
PR	45,58	49,05	44,53	46,18	46,74
RS	61,68	51,84	48,77	48,69	43,28
RJ	39,9	35,14	37,55	39,27	31,25
MG	63,86	62,83	61,67	57,72	48,33
SP	49,7	47,93	47,99	46,68	44,53
TOTAL	47,85	45,97	45,49	45,32	41,93

Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda (acesso em 2005a).

Tabela 36 - Investimentos e inversões financeiras com relação à Receita Corrente Líquida dos estados – 1995/2004

Inv+I/RT	RS	RJ	MG	SP	Brasil
1995	2,0%	2,6%	7,7%	1,9%	5,6%
1996	3,1%	2,8%	5,5%	2,6%	6,0%
1997	4,3%	10,8%	7,7%	2,3%	8,0%
1998	55,6%	22,4%	61,7%	11,4%	29,2%
1999	6,7%	8,9%	2,3%	9,2%	14,7%
2000	6,7%	12,1%	3,7%	5,0%	9,0%
2001	5,1%	9,7%	4,0%	2,8%	7,8%
2002	3,6%	9,5%	5,8%	4,6%	8,9%
2003	6,2%	3,8%	6,9%	6,5%	8,4%
2004	5,04%	5,20%	8,12%	8,99%	8,93%

Fonte: Brasil. MF.Secretaria do Tesouro

Tabela 37 - Despesas por função - estados - participação no total da despesa 1995/2000

Função	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Legislativa	2,6	2,3	1,7	2,0	2,1	2,0
Judiciária	7,8	7,4	5,5	7,9	7,0	6,3
Adm./Planej.	26,4	28	43,2	29,9	26,3	35,0
Agricultura	1,6	1,5	1,2	1,4	1,4	1,3
Comunicação	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Seg. Pública	6,6	6,5	4,9	6,2	7,0	7,6
Desenv. Regional	8,0	7,9	5,3	6,0	6,5	0,0
Ed. e Cultura	16,8	16,8	10,0	16,0	17,6	16,5
Energia/Rec. Min.	0,6	0,4	0,2	0,3	0,3	0,1
Habit./Urbanismo	1,3	1,1	1,0	1,2	1,0	1,3
Ind./Com./Serviços	1,1	1,0	0,9	3,1	4,7	1,4
Saúde/Saneamento	8,4	6,4	4,9	6,2	6,9	7,6
Assist./Prev.	13,7	15,2	10,5	14,2	14,9	13,3
Transporte	4,7	5,0	10,2	5,1	3,6	4,3

Fonte: Pereira (2002, p. 31-32).

Tabela 38- Participação das despesa por função no total - Principais estados - 2002/2004

	MG			RJ			RS			SP			BRASIL		
Despesa por função	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
EDUCAÇÃO	19,80%	19,45%	12,88%	14,10%	18,55%	13,13%	9,77%	18,60%	14,53%	22,18%	21,83%	20,78%	18,21%	18,39%	16,24%
Fundamental	nd	nd	8,57%	nd	nd	0,54%	nd	nd	7,59%	nd	nd	7,55%	nd	nd	6,41%
Médio	nd	nd	1,95%	nd	nd	0,08%	nd	nd	1,53%	nd	nd	2,39%	nd	nd	2,01%
SEGURANÇA PÚBLICA	13,18%	12,93%	12,29%	14,82%	13,16%	12,06%	7,54%	8,16%	6,48%	9,37%	8,91%	8,04%	9,79%	9,22%	8,33%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	5,97%	5,77%	15,19%	8,34%	8,36%	7,60%	6,40%	7,03%	16,72%	4,86%	5,10%	4,74%	8,38%	8,56%	9,77%
SAÚDE	8,07%	8,66%	9,67%	5,16%	5,90%	7,23%	7,32%	6,50%	8,92%	8,93%	9,97%	11,90%	8,93%	9,39%	10,88%
TRANSPORTE	4,16%	3,20%	4,02%	3,24%	1,58%	2,08%	3,21%	4,11%	2,69%	5,33%	4,79%	6,05%	4,40%	3,66%	4,20%

Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro (2002-2004). Elaboração Própria

METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO E HIERARQUIZAÇÃO DOS ESTADOS

Para organização dos dados nos Capítulos 5 e 6 construiu-se uma classificação dos Estados em 8 grupos, tomando-se como base a proximidade em termos de peso fiscal, ponderado pela participação na receita bruta nacional. Essa classificação visou hierarquizar as informações segundo o peso fiscal, para visualizar melhor os vários aspectos tendo essa variável em destaque (Tabela 38). Para calcular o peso fiscal utilizou-se os dados de resultado fiscal acima da linha da STN para o período 1995/1998, retirando para cada ano a relação receita própria estadual/receita bruta estadual ponderada pela receita bruta estadual/receita bruta total Brasil. Por fim efetuou-se uma média geométrica de cada ano chegando-se a um índice de autonomia fiscal no contexto da federação. A partir daí os estados foram agrupados segundo A proximidade em termos do índice construído. Os grupos serão referidos ao longo de todo o capítulo e são abaixo especificados:

Grupo I – Amapá (AP), Roraima (RR) e Acre (AC);

Grupo II – Tocantins (TO), Rondônia (RO), Piauí (PI), Sergipe (SE) e Alagoas (AL);

Grupo III – Maranhão (MA), Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB);

Grupo IV - Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Pará (PA);

Grupo V – Ceará (CE), Distrito Federal (DF), Goiás (GO), Pernambuco (PE), Espírito Santo (ES), Amazônia (AM);

Grupo 6 – Santa Catarina (SC), Bahia (BA), Paraná (PR);

Grupo 7 – Rio Grande do Sul (RS), Rio de Janeiro (RJ), Minas Gerais (MG);

Grupo 8 – São Paulo (SP).

Tabela 39 - Hierarquização dos estados segundo poder fiscal

Ano	1995	1996	1997	1998	Média
AP	0,07%	0,07%	0,07%	0,08%	0,07%
RR	0,06%	0,07%	0,08%	0,09%	0,08%
AC	0,08%	0,07%	0,11%	0,13%	0,10%
1					
TO	0,20%	0,20%	0,20%	0,21%	0,20%
RO	0,30%	0,29%	0,42%	0,41%	0,35%
PI	0,34%	0,37%	0,36%	0,36%	0,36%
SE	0,40%	0,39%	0,44%	0,42%	0,41%
AL	0,42%	0,46%	0,45%	0,46%	0,45%
2					
MA	0,52%	0,59%	0,48%	0,48%	0,52%
RN	0,47%	0,53%	0,58%	0,59%	0,54%
PB	0,53%	0,58%	0,58%	0,60%	0,57%
3					
MS	0,89%	0,80%	0,79%	0,75%	0,81%
MT	1,04%	1,02%	1,11%	0,93%	1,02%
PA	1,09%	1,12%	1,04%	1,15%	1,10%
4					
CE	1,45%	1,63%	1,46%	1,52%	1,51%
DF	1,59%	1,72%	1,84%	1,85%	1,75%
GO	1,74%	1,84%	1,87%	1,79%	1,81%
PE	1,81%	1,90%	1,91%	1,94%	1,89%
ES	1,89%	1,84%	1,92%	2,07%	1,93%
AM	2,23%	2,05%	1,95%	1,59%	1,94%
5					
SC	2,49%	2,48%	2,42%	2,24%	2,41%
BA	3,15%	3,27%	3,04%	3,08%	3,13%
PR	4,05%	4,08%	3,93%	3,90%	3,99%
6					
RS	5,45%	5,55%	5,07%	5,09%	5,28%
RJ	7,05%	6,91%	6,31%	6,10%	6,58%
MG	7,07%	7,05%	7,02%	7,15%	7,07%
7					
SP	30,80%	30,06%	30,58%	29,18%	30,15%
TOTAL	77,18%	76,95%	76,02%	74,18%	76,07%

REFERÊNCIAS

7 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Privatização, mudança estrutural e regulação: uma avaliação do programa de privatização no Brasil. In: VELLOSO, J. P. dos R. (Org.). **A crise mundial e a nova agenda de crescimento**. Rio de Janeiro: J. Olímpio, 1999. p. 340-370.

ABRÚCIO, F. L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. C. (Org.). **Processo de governo no Município e no Estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: EDUSP, 1998. p. 87-116.

_____. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____. **Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2004. Disponível em: <http://www.seplan.am.gov.br/projetos/pnage/diagnostico. pdf>. Acesso em: 20 fev. 2006.

_____. **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. 2005. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4f ACOORDENACAOFEDERATIVANOBRASIL.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2006.

ABRÚCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. Modelos federativos e o caso brasileiro. In: ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

AFFONSO, R. de B. A. **Federalismo tributário e crise econômica Brasil**: 1975 – 1985. 1988. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

_____. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

_____. **Os Estados e a descentralização no Brasil**. Santiago: ONU, CEPAL, 1997.

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

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

AFONSO, J. R. R. **Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988**: transferências e endividamento. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

_____. A questão tributária e o financiamento de diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 315-328.

AFONSO, J. R. R. **A elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2004. Entrevista concedida pelo principal formulador do projeto de lei. Rio de Janeiro, novembro de 2004.

_____. Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso peculiar do Brasil. In: SEMINÁRIO SOBRE GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA, 1996, Brasília. [**Palestras proferidas**...]. Brasília: Ministério da Fazenda, 1996. p. 1-30.

_____. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31-62, 1996.

AFONSO, J. R. R.; MELLO, L. de. **Brazil**: an evolving federation. In: IMF CONFERENCE ON DECENTRALIZATION, 2000, Washington. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/afonso.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2004.

AGHÓN, G. Descentralizacion fiscal: marco conceptual. **Serie Politica Fiscal CEPAL**, Santiago, n. 44, 1993.

AGUIRRE, M. B.; MORAES, M. R. de. A questão federativa no Brasil: um "estado das artes" da teoria. **Revista de Economia Política, São Paulo**, v. 17, n. 1, p. 121-135, jan./mar. 1997.

ALMEIDA, A. O. **Evolução e crise da dívida pública estadual**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão n. 448).

_____. Déficit e endividamento estadual (1990-1995). 1997. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

ALMEIDA, J. S.; BELLUZZO, L. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização, 2002.

AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the brazilian congress. **The Journal of Politics**, Nashville, v. 57, n. 2, p. 324-43, May 1995.

ARRETCHE, M. 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, out./dez. 2001.

AZZONI, C. R. Concentração regional e dispersão das rendas per capita estaduais: análise a partir das séries históricas estaduais de PIB, 1939-1995. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 341-393, 1997.

BAER, M. **O rumo perdido**: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Privatizações**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/historico/history.asp>. Acesso em: mar. 2003.

BARBOSA, F.; GIAMBIAGI, F. O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, 1995.

BARREIRA, A. W.; ROARELLI, M. L. M. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 129-160.

BAUMANN, R. Brasil en los años noventa: una economía en transición. **Revista de la CEPAL,** n. 73, p. 149-172, abr. 2001.

BELLUZZO, L. G. M. Finança global e ciclos de expansão. In: FIORI, J. L. (Org.) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 87-117.

BELLUZZO; L. G. M.; COUTINHO, L. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas, **Economia e Sociedade**, Campinas, n.7, 1996.

BIRD, R. M.; TASSONYI, A. Constraining subnational fiscal behavior in Canada: different approaches, similar results? In: RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**. 2002. Chapter 4. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/canada.pdf>. Acesso em 10 de fev. 2005.

BLANCHARD, O. J. **Macroeconomia**: teoria e política econômica. 3. ed. São Paulo: Prentice-Hall. 2004.

BLANCHARD, O. J. Suggestions for a new set of fiscal indicators. **OECD WP**, Paris, n. 79, Apr. 1990a.

BLANCHARD, O.; CHOURAQUI, J-C.; HAGEMANN, R.; SARTOR, N. The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question. **Ocde Economic Studies n. 15**, Autumn, 1990.

BLEANEY, M. **The rise and fall of keynesian economics:** an investigation of its contribution to capitalist development. London, Macmillan, 1985.

BOISIER, S. La descentralización: un tema confuso y difuso. In: NOLHEN, D. (Ed.). **Descentralización política y consolidación democrática**. Caracas: Nueva Sociedad, 1991. p. 23-40.

BOLETIM do Banco Central do Brasil: Relatório 1996, Brasília, v. 33, p. 1-243, ago. 1997.

BOLETIM do Banco Central do Brasil: Relatório 1997, Brasília, v. 34, p. 1-216, out. 1998a.

BOLETIM do Banco Central do Brasil: Relatório 1998, Brasília, v. 34, p. 1-230, dez. 1998b.

BOLETIM do Banco Central do Brasil: Relatório 1999, Brasília, v. 35, p. 1-250, 1999.

BOLETIM do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2000, Brasília, v. 36, p. 1-295, 2000.

BOLETIM do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2001, Brasília, v. 37, p. 1-284, 2001.

BOLETIM do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2002, Brasília, v. 38, p. 1-298, 2002.

BOLETIM do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2003, Brasília, v. 39, p. 1-247, 2003.

BOLETIM do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2004, Brasília, v. 40, p. 1-229, 2004.

BOLETIM das Finanças Estaduais e Municipais: dezembro 1999. Disponível em: <http:// www.bcb.gov.br/ftp/dedip/bfem199912p.pdf>. Acesso em: mar. 2003.

BOLETIM das Finanças Estaduais e Municipais: dezembro 2000. Disponível em: <http:// www.bcb.gov.br/ftp/dedip/bfem200012p.pdf>. Acesso em: mar. 2003.

BOLETIM das Finanças Estaduais e Municipais: dezembro 2001. Disponível em: <http:// www.bcb.gov.br/ftp/dedip/bfem200112p.pdf>. Acesso em: mar. 2003.

BORDIGNON, M. **Fiscal decentralization**: how to achieve a hard budget constraint. 2004. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/economy_finance/events/2004/bxl1104/papers/bordignon_en.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2006.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.

BOTELHO, R. **Determinantes do Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros.** Brasíllia: ESAF, 2002. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm>. Acesso em: 13 set. 2005.

BOTHE, M. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: **Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995. p. 3-14.

BRAGA, J. C. de S.; CINTRA, M. A. M.; DAIN, S. A instabilidade das finanças públicas na América Latina. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 593-702, 1995.

BRAGA, J. C. de S. **Temporalidade da riqueza**: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. 2000. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas

BRANDÃO, C. A. A espacialidade da riqueza: notas teóricas sobre as principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 1, p. 119-134, jan./jul. 2001,

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Sumário dos pronunciamentos dos deputados federais**: de 6 abr. 1999 até 11 dez. 1999; de 13 jan. 2000 até 1 fev. 2000; de 2 fev. 2000 até 6 maio 2000.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do Projeto de Lei n. 18/99. **Parecer do relator Deputado Pedro Novais**: projeto de lei complementar n. 18 de 1999. dez. 1999.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do Projeto de Lei n. 18/99. **Substitutivo aprovado na comissão especial**: projeto de lei complementar n. 18/99. dez 1999.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Redação final do projeto de lei complementar n. 18 de 1999**. fev. 2000.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Secretaria Geral da Mesa. **Listas de votantes do Projeto de Lei n. 18/99 por unidade da federação e partido**. jan./fev. 2000b.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Lista de emendas ao projeto lei 18/99**. 22/04/2004.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Resolução n. 20**. 5 jun. 2002a.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Resolução n. 21**. 5 jun. 2002b.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Resolução n. 22**. 5 jun. 2002c.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Resolução n. 20**. 7 nov. 2003.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Resolução n. 40/2001**: texto consolidado com as alterações decorrentes da Resolução n. 5 de 2002. 10 abr. 2002d.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Resolução n. 43/2001**: texto consolidado com alterações decorrentes da Resolução n. 3 de 2002. 10 abr. 2002e.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Resultado de votação [do projeto de lei da Câmara n. 4/2000]**. 11 abr. 2000a.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Tramitação do projeto lei n. 18/99 na Câmara e no Senado**. 22 abr. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Básica. **Balanço FUNDEF 1998-2002**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>. Acesso em: mar. 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução orçamentária dos Estados (1995-2004)**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls>. Acesso em: jan. 2005a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Indicadores fiscais e de endividamento**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>. Acesso em: jan. 2005b.

BRASIL. Ministério de Orçamento e Gestão. **Projeto de lei complementar**. abr. 1999.

BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde. **A implantação da EC 29**: apresentação dos dados do SIOPS, 2000 a 2003. 2005. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Implantação_EC_29_dados_SIOPS.PDF>. Acesso em: mar. 2005.

BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. **Democracy in deficit**: the political legacy of Lord Keynes. New York: Academic Press, 1977.

BUCHANAN, J. M. Busqueda de las rentas y busqueda de beneficios. In: BUCHANAN, J. M.; McCORMICK, R. E.; TOLLISON, R. D. **El análisis económico de lo político**. Madri: Instituto de Estudios Económicos, 1984. p. 205-231.

BURGESS, M-G. Federalism as political ideology: interests, benefits and beneficiaries in federalism and federation. In: BURGESS, M-G. (Ed.). **Comparative federalism and federation**. Toronto: University of Toronto Press, 1993. p. 15-44.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995**). 2. ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1998a.

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 4. ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1998b.

CARVALHO, C. E. As finanças públicas no Plano Real. In: FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (São Paulo). **Gestão estatal no Brasil**: armadilhas da estabilização 1995-1998. São Paulo, 1999. p. 196-236.

CASAS PARDO, J. Estudio introductorio. In: BUCHANAN, J. M.; McCORMICK, R. E.; TOLLISON, R. D. **El análisis económico de lo político**. Madri: Instituto de Estudios Económicos, 1984. p. 17-104.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 1, ago. 1992.

CLINE, W. R. **United States external adjustment and the world economy**. Washington: Institute of International Economics, 1989.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL (Brasil). **Voto n. 162/95**: Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. [1995].

COSTA, V. M. F.; OLIVEIRA, C. T. C. A fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (Org.). **Processo de governo no Município e no Estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. p. 117-148.

COSTA, Valeriano. **Tendências e desafios do federalismo no Brasil**. Campinas: [s.n.], 2000.

COSTA, Wilma Peres. **A questão fiscal na transformação republicana:** continuidade e descontinuidade. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 10, p. 141-73, jun 1998.

COURCHENE, T. J. Federalismo e a nova ordem econômica: uma perspectiva dos cidadãos e dos processos. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. (Org.). **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 21-61.

COURCHENE, T. J.; VAZQUEZ, J. M.; MCLURE, C. E. Jr.; WEBB, S. B. **Principles of decentralization**. 2002.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. Estado, sistema financeiro e formas de manifestação da crise. In: COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. 4. ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1998. v. 1, p. 11-43.

DAIN, S. Federalismo e reforma tributária. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 355-370.

DAIN, S.; ARAÚJO, E. A. de. **Entre o ajuste fiscal, a reforma tributária e a vinculação à saúde**: a trajetória das contribuições sociais no Brasil. [S.l.: s.n.], 2001.

DIAS, G. G. **O processo de votação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2004. Entrevista concedida pelo negociador do governo no Congresso. Vitória, junho de 2004.

DILLINGER, W. **Regulations and markets**: Brazil's efforts do control subnational borrowing. Washington, World Bank, 2001. Disponpivel em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 29 abr. 2004.

DILLINGER, W.; WEBB, S. B. **Fiscal management in federal democracies**: Argentina and Brazil - World Bank, 1999. Disponível em: < http://www.worldbank.org>. Acesso em: 29 abr. 2004.

DILLINGER, W. **Brazi**l: issues in fiscal federalism. 2001. Disponível em: <www.worldbank. org>. Acesso em: 29 abr. 2004.

EICHENGREEN, B.; HAGEN, J. von. **Fiscal policy and monetary union**: is there a trade off between federalism and budgetary restrictions? Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996. (NBER Working Paper Series, n. 5517).

ELAZAR, D. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FARIAS, J. A. M. **A autoridade monetária como instituição utilizada para ampliação do poder central frente aos governos estaduais**: uma análise da atuação do Banco central do Brasil de 1982 a 2000. 2000. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 3 maio 2003.

FERREIRA, S. G. **Apontamentos sobre um quadro fiscal**: a experiência brasileira dos 1990. 2002. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm>. Acesso em: 3 maio 2003.

FIORI, J. L. Sobre a crise do estado brasileiro. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 19, n. 3, p. 103-114, jul./set. 1989.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87-147.

FONSECA, E. G. e. **Liberalismo x pobreza**: a liberdade vencendo a miséria. São Paulo: Inconfidentes, 1989.

FREIRE, M. E.; HUERTAS, M.; DARCHE, B. **Sub-national Access to The Capital Markets**: The Latin American Experience. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SUBNATIONAL GOVERNMENTS AND CAPITAL MARKETS, 1., Santander, 1998. Disponível em: <http:// www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Atlanta%207.23.01/freire1998.PDF>. Acesso em: nov. 2004.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual revisto de transparência fiscal**. 2001. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp. pdf>. Acesso em: 25 fev. 2004.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Nacional, 2001.

_____. Cultura e desenvolvimento em época de crise**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984**

GAGNON, G. A. M. **The political uses of federalism**. In: BURGESS, M-G. (Ed.). **Comparative federalism and federation**. Toronto: University of Toronto Press, 1993. p. 15-44.

GIAMBIAGI, F. **O ajuste fiscal de 1990-93**: uma análise retrospectiva. 1995.

_____. **Uma proposta de engenharia financeira para a federalização da dívida mobiliária de ativos estaduais**. Rio de Janeiro: BNDES, 1995. (Texto para Discussão n. 31).

_____. **Necessidade de financiamento do setor público**: bases para discussão do ajuste fiscal no Brasil - 1991/96. Rio de Janeiro: BNDES, 1995. (Texto para Discussão, n. 53).

_____. Brasil: enfrentando a crise. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

_____. **A renegociação das dívidas estaduais e o regime fiscal dos Estados**. 1999. Rio de Janeiro: BNDES, 1995. (Texto para Discussão, n. 69).

_____. Ajustar o ajuste. **Conjuntura Econômica,** Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 12-21, abr. 2000.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GLYN, A. et al. The rise and the fall of the golden age. In: MARGLIN, S. A.; SCHOR, J. B. **The golden age of capitalism**. Oxford: Claredon Press, 1990.

GOLDFAJN, I. Há razões para duvidar de que a dívida pública no Brasil é sustentável? **Notas Técnicas do Banco Central do Brasil**, Brasília, n. 25, jul. 2002. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/NotasTecnicas/Port/2002nt25fiscalsustainabilityp.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2003.

GOLDSTEIN, M. **Debt Sustainability, Brazil, and the IMF**. Washington: Institute for International Economics, 2003. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/wp/ 03-1.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2004.

GUARDIA, E. R. **O regime fiscal brasileiro**. 1999. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabiblidade, Universidade de São Paulo.

GUTTMANN, R. **How credit-money shapes the economy**. New York: M. E. Sharpe, 1994.

HAGEN, J. von et al. **Subnational government bailouts in OECD countries**: four case studies. Washington: Inter-American Development Bank, 2000. Disponível em: <http://www.iadb.org/ res/publications/pubfiles/pubR-399.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2005.

INMAN, R. P. **Local fiscal discipline in U.S. federalism**. 2000. Disponível em: <http:// www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/usa.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS POLÍTICOS. **Os formadores de opinião e os grandes temas políticos do país**: relatório de pesquisa. Brasília, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regionalização das Transações do Setor Público**: resultados da administração pública e da atividade empresarial do governo. 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regionalização das transações do setor público**: atividade empresarial do governo. 2001.

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS. **Federalismo fiscal, principios y teoria**. Guadalajara, 1996.

KANDIR, A. **A dinâmica da inflação**: uma análise das relações entre inflação, fragilidade financeira do setor público, expectativas e margens de lucro. São Paulo: Nobel, 1989.

KING, P. Federation and representation. In: KING, P. **Federalism and federation**. Baltimore: J. Hopkins Press, 1982. p. 94-101.

KOPITS, G.; JIMÉNEZ, J. P.; MANOEL, A**. Responsabilidad fiscal a nivel subnacional**: Argentina y Brasil. 2000. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/ docs_Pagina_LRF/Fmicepal.doc>. Acesso em: 5 abr. 2004.

KOPITS, G.; SYMANSKY, S. **Fiscal policy rules**. Washington: International Monetary Fund, 1998.

KORNAI, J. The soft budget constraint. **Kyklos**, Zürich, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986.

KORNAI, J.; MASKIN, E.; ROLAND; G. Understanding the soft budget constraint. 2004. Disponível em: <htpp://web.cenet.org.cn/upfile/80914.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2005.

KRUGMAN, P. Tulipas holandesas e mercados emergentes. **Política externa**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 80-94, set./out./nov. 1995.

KUGELMAS, E. **Difícil hegemonia**: um estudo sobre São Paulo na Primeira República. 1986. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

LAMOUNIER, B. O nascimento do federalismo no Brasil: herança de Ruy Barbosa. **Revista Federalismo**, Brasília, n. 1, p. 14-15, set. 2000. Edição especial.

LEME, H. J. de C. **O federalismo na Constituição de 1988**: representação política e a distribuição de recursos tributários. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. **Rethinking decentralization in developing countries**. Washington: World Bank, 1998. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2001/01/06/000094946_00121605341030/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2004.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

_____. Um novo caminho para o federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 9, p. 95-114, dez. 1997.

_____. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia, 2000. (Texto para Discussão, n. 94).

_____. **Federalismo e finanças estaduai**s: algumas reflexões. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia, 2000. (Texto para Discussão, n. 98).

_____. Um olhar sobre a política fiscal recente. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 279-304, 2002.

_____. Novos tempos: política fiscal e condicionantes pós-80. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 125-154, jan./jun. 2004.

MARRIS, S. **Deficits and de dollar**: the world economy at risk. Washington, Brookings Institution, 1987.

McCARTEN, W. J. The challenge of fiscal discipline in the Indian States. In: RODDEN, J. A.; GUNNAR S. E.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. 2002. Chapter 8. Disponível em <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/india.pdf. Acesso em: 10 de fev. 2005.

McLURE Jr., C. E. Comment on "The Dangers of Decentralization, by Remy Prud'homme". **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 221-226, Aug. 1995.

_____. **O problema da atribuição de impostos**: considerações conceituais e de caráter administrativo para se alcançar a autonomia fiscal das unidades subnacionais. Texto traduzido do Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e Financeira de Governos Locais, realizado de 16 a 27 de marco de 1998, Viena, Áustria.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. **Federalismo e endividamento subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. (Texto para discussão, n. 1142).

MORAES, M. R. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha:** uma análise econômico-institucional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MURPHY, R. L. (Ed.). **Fiscal decentralization in Latin America**. Washington: Inter-American Development Bank, 1995.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas**: teoria e prática. São Paulo: Campus, 1980.

NICOLINI, J. P. et al. **Decentralization, fiscal discipline in sub-national governments and the bailout problem**: the case of Argentina. Washington: Inter-American Development Bank, 2002. Disponível em: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-467.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2004.

OATES, W. E. **Studies in fiscal federalism**: economists of the twentieth century. England, 1991.

OATES, W. E. **Toward a second-generation theory of fiscal federalism**. 2004. Disponível em: <http://www.unav.es/economia/economiasectorpublico/archivos> Acesso em: 25 mar. 2005.

OLIVA, C. Fiscal responsability laws: how broad should they be? Versão preliminar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE FISCAL, Rio de Janeiro, 2001. [**Anais**...]. Rio de Janeiro: [s.n.], 2001.

OLIVEIRA, F. A. de. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil** (1964 - 1984). São Paulo: Hucitec, 1995a.

_____. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Ed. UNICAMP, 1995b.

_____. FUNDEF e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 203-269.

OLIVEIRA, F. A. de; REZENDE, F. O estado e a federação. In: REZENDE, F.; TAFNER, P. (Ed.). **O estado de uma nação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. cap. 7.

OLIVEIRA, F. A. de; REZENDE, F. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

_____. **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995b. p. 77-90.

_____. A federação desfigurada. **Revista Rumos**: os caminhos do Brasil em debate, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 4-12, mar./abr. 1999.

_____. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 48, p. 3-19, jul. 1997.

OLIVEIRA, J. C. **Experiência brasileira de descentralização e a dívida dos Estados e municípios**. 1996. Mimeografado.

OLIVEIRA, W. Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: 9. Prêmio Tesouro Nacional – 2004. Brasília, 2005. p. 735-800.

OSAGHAE, E. E. A reassessment of federalism as a degree of decentralization. **Publius**: the Journal of Federalism, Easton, v. 1, n. 20, p. 83-98, Winter 1990.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Assessoria da Liderança na Câmara dos Deputados. **Projeto de lei complementar**: regime de gestão responsável. Parecer de Fábio Chaves Holanda. jun. 1999.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Assessoria da Liderança na Câmara dos Deputados. **Análise dos destaques ao substitutivo do projeto de lei complementar n. 18/99**. jan. 2000.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Assessoria da Liderança na Câmara dos Deputados. **Nota técnica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, maio 2000.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Assessoria da Liderança na Câmara dos Deputados. **Nota técnica**: a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua aplicação nos municípios. Brasília, out. 2000.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Assessoria da Liderança na Câmara dos Deputados. **Notas sobre o projeto de lei complementar n. 18/99**: Lei de Responsabilidade Fiscal. Parecer de Luiz Alberto dos Santos e Fábio Chaves Holanda. 1999.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Assessoria da Liderança na Câmara dos Deputados. **Tópicos relacionados à administração pública e despesa com pessoal**: Lei de Responsabilidade Fiscal. Parecer de Luiz Alberto dos Santos. mar. 1999.

PASTORE, A. C.; PINOTTI, M. C. Globalização, fluxos de capitais e regimes cambiais: reflexões sobre o Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 5-26, jan./mar. 2000.

PEREIRA, J. M. **A política de ajuste fiscal dos estados brasileiros e seus efeitos sobre os gastos sociais**. 2002. Monografia (Especialização em Políticas Públicas) - Universidade de Brasília.

PLIHON, D. A ascendência das finanças especulativas. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 5, p. 61-78, dez. 1995.

POSSAS, M.. **A cheia do "mainstream"**: comentário sobre os rumos da Ciência Econômica. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/a_cheia_do_mainstream.pdf>. Acesso em: 16 mar 2006.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 41-125.

_____. **Financiamento federativo no Brasil**: tributação e transferências fiscais. 2001. Mimeografado.

PRADO, S. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. p. 273-331.

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

PRUD´HOMME, R.; SHAH, A. **Centralization v. decentralization**: the devil is in the details. 2002. Disponível em: <http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/4_SpecialInfo/Conference/ 2002/ f_Jun2602-FiscalFederalismMERCOSUR/PrudhommeShah.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2004.

RAO, M. G. **Dynamics of Indian federalism**. [Washington: World Bank, 2001]. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/saslib/rao_federalism.pdf>. Acesso em: 09 de jun. 2005.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIKER, W. **The development of american federalism**. Boston: Klawer Academic Publishers, 1987.

ROCHA, F. F.; GIUBERTI, A. C. Consenso político com relação à necessidade de disciplina fiscal dos estados: um estudo da Lei de Responsabilidade fiscal. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: 9. Prêmio Tesouro Nacional – 2004. Brasília, 2005. p. 809-837.

ROCHA, F. Déficit público e a sustentabilidade da política fiscal: teoria e aplicações. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 493-507.

RODDEN, J. **Breaking the gold rule**: fiscal behavior with rational bail out expectations in the German states. November, 2000. Disponível em: <http://web.mit.edu/jrodden/www/materials/ brescia2.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2004.

_____.Bailouts and perverse incentives in the brazilian states. In: RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. 2002. chapter 3. Disponível em <http://www1.worldbank.org/ publicsector/decentralization/cd/Brazil.pdf. Acesso em: 10 de fev. 2005.

_____.Soft Budget Constraints and German Federalism. In: RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. 2002. Chapter 6. Disponível em <http://www1.worldbank.org/publicsector/ LearningProgram/Decentralization/germany.pdf. Acesso em: 10 de fev. 2005.

RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J.. Introduction and Overview. In: RODDEN, J. A.; GUNNAR S. E.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. 2002. Chapter 1. Disponível em <http:// www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/libraryChapter1.march14.doc> Acesso em: 10 fev. 2005.

_____. **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**. Cambridge, MA: MIT. Press. 2003

RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.. Lessons and conclusions. **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. 2002. Chapter 13.

SCHULTZE, R. O. Federalismo. In: **Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995. p. 15-32.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. O Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. In: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Banco de Estudos**. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/ f_estudo.htm>. Acesso em: 23 jun. 2003.

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, Feb. 1996.

SHAH, A. **Fiscal federalism and macroeconomic governance**: for better or for worse? Washington: World Bank, 1997. Disponível em: <http://www.worldbank.org/html/dec/ Publications/Workpapers/wps2000series/wps2005/ wps2005.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2003.

_____. **The new fiscal federalism in Brazil**. Washington: World Bank, 1991a. (World Bank discussion papers, 124).

SHAH, A. **Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relations**: policy research, and external affairs. Washington: World Bank, 1991b. (Working papers public economics, 726).

SILVA, M. M. A. de C. e. **O processo de endividamento dos Estados**: problemas e limites à descentralização e à autonomia, 1999. Mimeografado.

_____. A lei de responsabilidade fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: 9. Prêmio Tesouro Nacional – 2004. Brasília, 2005.

SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 260-263.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n.3, p. 569-592, 1998.

_____. Redemocratization and decentralization in Brazil: the stregth of the member states. **Development and Change**, The Hague, v. 27, n. 3, 529-555, 1996.

SOUZA, L. E. de. **As especificidades do Federalismo brasileiro**: o papel dos governadores no cenário político nacional. 2002. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

SPANH, P. B. **Coordenação, cooperação e controle em sistemas fiscais descentralizados.** CEPAL. Regional Project on Fiscal Decentralization (ECLAC/GTZ), 1998. (Série Política Fiscal n. 103).

_____. **Relações intergovernamentais, estabilidade macroeconômica e crescimento econômico.** Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e Administração Financeira de

Governos organizado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial. março de 1998.

_____. **Maintaining fiscal equilibrium in a federation**: Germany. August, 2001. Disponível em:<http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/pdf/spahn.pdf>Acesso em: 13 de ago. 2005.

SPANH, P. B. Solidariedade versus eficiência em uma federação: o caso da Alemanha. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. (Org.). **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 153-179.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

TANZI, V. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, Washington, 1996. [**Anais**…]. Washington: World Bank, 1996. p. 295-316.

_____. On fiscal federalism: issues to worry about. In: CONFERENCE ON FISCAL DECENTRALIZATION, Washington, 2000. **Agenda**. Washington: International Monetary Fund, 2000. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/ tanzi.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2004.

TAVARES, M. A. R. **Princípios e regras em finanças públicas**: a proposta da lei de responsabilidade fiscal no Brasil. V Encontro Nacional de Economia Política, 2002.

TAVARES M. C. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 1, 1992, p. 21-57.

_____. A economia política do real. In: MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil pós-real**: a política econômica em debate. Campinas: Ed. Unicamp, 1998.

TEIXEIRA, M. F. F. **Composição dos gastos dos estados brasileiros, 1983-99**. 2002. In: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Banco de Estudos**. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm>. Acesso em: 25 abr. 2003.

TER-MINASSIAN, T. **Borrowing by subnational governments**: issues and selected international experiences. Washington: International Monetary Fund, 1996.

_____. **Decentralization and macroeconomic managemen**t. Washington: International Monetary Fund, 1997. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/ wp97155.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2003.

_____. **Brazil.** (Chapter 18). originally part of the book "Fiscal Federalism in Theory and Practice". Disponível em: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/laclib/brazil.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2003.

TER-MINASSIAN, T.; CRAIG, J. **Control of subnational government borrowing** (Chapter 7). originally part of the book "Fiscal Federalism in Theory and Practice". Disponível em: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library3/craig.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2003.

THERET, B. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 107-184, jan./jun. 1998**.**

TORRES, J. de O. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Nacional, 1961.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **A carga tributária brasileira**: evolução histórica e principais características. Campinas, 2004.

WATTS, R. L. **Comparing federal systems**. 2. ed. Montreal: McGill-Queen´s University Press, 1999.

WIESNER, E. **La economia neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local.** México: CEPAL, 1996.

_____. Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial. In: SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE FEDERALISMO FISCAL, México, 2000. [**Anais**...]. México: [s.n.], 2000.

WILDASIN, D. E. **Externalities and bailouts**: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations. Nashville, 1997. Disponível em: <http://129.3.20econwpa. wustl.edu:8089/eps/pe/papers/0112/0112002.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2003.

VAN DER WEE, H. **Prosperity and upheaval the world economy**: 1945-1980. Londres: Pelikan, 1987.

VARSANO, R. **A tributação do comércio interestadual**: ICMS atual versus ICMS compartilhado. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para discussão, n. 382).

VARSANO, R. et al. **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 583).

VELLOSO, R. Balanço da situação das contas públicas. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). **A crise mundial e a nova agenda de crescimento**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1999.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 1999.

ZYSMAN, J. **Governmants, markets, and growth**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.