



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

UMA FEDERAÇÃO CONTRA SI MESMA
A repressão fiscal aos estados brasileiros

André Martins Costa Aranha

Rio de Janeiro

2022

André Martins Costa Aranha

UMA FEDERAÇÃO CONTRA SI MESMA
A repressão fiscal aos estados brasileiros

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Esther Dweck

Coorientador: Carlos Pinkusfeld Bastos

Rio de Janeiro

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

A662f Aranha, André Martins Costa.
 Uma federação contra si mesma: a repressão fiscal aos estados brasileiros
 / André Martins Costa Aranha. – 2022.
 185 f.; 31 cm.

 Orientadora: Esther Dweck.
 Coorientador: Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos.
 Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de
Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia,
2022.
 Bibliografia: f. 178-185.

 1. Finanças públicas – Brasil. 2. Federalismo fiscal. 3. Planejamento regional.
I. Dweck, Esther, orient. II. Bastos, Carlos Pinkusfeld Monteiro, coorient. III.
Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 336.81

André Martins Costa Aranha

UMA FEDERAÇÃO CONTRA SI MESMA
A repressão fiscal aos estados brasileiros

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em 5 de agosto de 2022

Banca Examinadora

Esther Dweck – Orientadora

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos – Coorientador

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

Universidade Estadual de Campinas

Mônica Mora y Araujo de Couto e Silva Pessoa

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ao Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora Esther Dweck, cuja orientação se estende além deste trabalho. Nessas idas e vindas políticas, vou continuar ligando pra pedir conselhos!

Ao meu coorientador Carlos Pinkusfeld, pelas muitas indicações de leitura, e dúvidas que me tirou em sua sala, até me curar do monetarismo. Ainda vamos ter uma teoria tributária pela Demanda Efetiva!

Aos membros da banca, Francisco Lopreato e Monica Mora. Fico muito feliz pela oportunidade de ter na banca as principais referências deste tema, com quem estive dialogando ininterruptamente ao longo destes 3 anos e meio de mestrado.

Ao grande amigo Pedro Rubin, que me reapresentou à economia como algo conciliável com nossa vida. Tamo junto, nessa profissão dos infernos (literalmente).

Ao pessoal da Gazetinha, os permanentes Carol e Vidi, os antigos Michelle e Daniel, e agora o Vinicius: agradeço demais vocês manterem esse projeto vivo enquanto eu me enfurnava na torre de marfim. Ainda acho que está aí a saída para essa enrascada em que nos metemos. Mal posso esperar pra gazetar essa dissertação!

Ao pessoal da Sefaz-ERJ, minha amiga Nicole Nepomuceno, o Eduardo Brandão com suas argutas análises do federalismo brasileiro, e em especial ao meu antigo chefe Allan Cristiano dos Santos, que tanto me ensinou sobre orçamento, e muito além; os capítulos 4 e 5 teriam sido muito mais limitados sem sua ajuda, e também sigo imitando seu jeito de lidar com a equipe. Vamos continuar almoçando!

Originalmente minha volta à economia e à academia foi muito motivada pelo exemplo do professor Bruno Sobral, para quem hoje tenho a oportunidade de trabalhar na Seplag-ERJ. Partilhamos dessa trajetória desde a UERJ, e agradeço por esse sonho de reconstruir o Rio.

As leituras de história do Brasil, com o Leonardo Leite, foram essenciais para me acostumar a uma profunda análise histórica e política, cheia de matizes. Mal posso esperar para voltarmos ao faraó!

Algumas pessoas me cederam livremente seu tempo para tirarem dúvidas e ajudarem na pesquisa, e por isso agradeço muito a Gabriel Junqueira da STN e Rodrigo Orair pelo auxílio com as bases de dados, e a Rodrigo Teixeira e Fernando Rocha do BCB pelo acesso a relatórios antigos do Banco Central.

Dois professores ficaram muito marcados na minha vida. Não posso deixar de agradecer à Graça Augusto, que me inspirou o amor à pesquisa calma e dedicada. E ao GF, que para mim publicou o maior livro de história econômica brasileira, e também esteve presente ao longo de todo o trabalho.

Os amigos do PPGE e do GESP, com quem tive tanta troca, também foram essenciais para dar sentido a essa trajetória, em especial a Julia Bustamante, Vinicius Carneiro, Bruno Farina, Caio Vilella e Fernando Ligiéro. A Michelle Malher, colega de mestrado, de Gazetinha e de Sefaz, pessoa incrível, espero ainda voltarmos a trabalhar junto!

Os demais amigos também me permitiram boas farras e muita risada, e por isso agradeço demais, Gui, Gus, Daniel, pessoal do Haiti, Fonte, San, Id, pessoal da CB, Ligia, Eric, Arthur, Gorini. Vidi, meu irmão. Carol companheira de tantas aventuras.

Aos meus pais, referências permanentes, e tão queridas, e à minha irmã que amo tanto. Eu nem consigo descrever o quão importantes vocês são.

À Jóhanna, que me enche de amor pela vida e de vontade de lutar pra consertar o mundo, os agradecimentos não têm fim e é isso, a gente se cobre com eles pra dormir.

RESUMO

As finanças públicas dos estados brasileiros são alvo de intensas polêmicas, com o estabelecimento crescente de legislação disciplinar, a qual é insuficiente para evitar as crises financeiras desses entes federativos. Frente ao debate público reducionista, e à carência de literatura dedicada ao tema, este trabalho procurou preencher preliminarmente algumas lacunas. O primeiro capítulo versa sobre a relação entre restrições macroeconômicas e política fiscal subnacional, enfatizando as diretrizes que se pode derivar de uma abordagem baseada no Princípio da Demanda Efetiva, em oposição às usuais diretrizes de viés ortodoxo/monetarista. Os capítulos 2 e 3 recuperam o debate histórico sobre as origens do endividamento estadual nos 1980 e 1990, explicitando a dinâmica macroeconômica que o causou (mais do que a explicação usual de irresponsabilidade individual dos agentes) e sua relação com os tensionamentos políticos da federação. Vem a primeiro plano a profunda reforma federativa anti-estadualista dos 1990, que se concretizou por meio de reformas eleitorais, tributárias, de repartição de competências e sobretudo pela imposição dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAFs) aos estados. O capítulo 4, de caráter metodológico, apresenta as bases de dados fiscais estaduais existentes, seus problemas e os principais recursos para resolvê-los. Com estes dados, o capítulo 5 analisa a gestão financeira de um recorte de estados, procurando identificar assimetrias regionais na gestão dos PAFs e seu desbalanceamento contraproducente na federação. O trabalho aponta para a necessidade de se reaver a federação, no sentido estadualista das escalas regionais, sob uma lógica de planejamento econômico e cooperação territorial.

Palavras-chave: Federalismo fiscal; Finanças públicas; Regras fiscais; Endividamento estadual; Planejamento regional

ABSTRACT

Brazilian states' public finances are subject to intense polemics, with the establishment of growing disciplinary legislation, which is insufficient nonetheless to avoid financial turmoil among these federative entities. This work has sought to fill some gaps in a context of a reductionist public debate, and lack of scientific literature dedicated to the theme. The first chapter exposes the relations between macroeconomic restrictions and subnational fiscal policy, focusing on the guidelines that can be deduced from the Effective Demand Principle, as opposed to the usual guidelines coming from a orthodox/monetarist background. Chapters 2 and 3 go back to the historical debate about the origins of states' indebtedness in the 1980s and 1990s, identifying its main cause in the macroeconomic dynamics (more than the usual explanation relating to individual fiscal irresponsibility) and its relations with political tensions in the federation. The diagnostic is one of a profound anti-states federative reform in the 1990s, by means of electoral, tax and spending mandates reforms, and above all by the imposition of the “Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal” (Fiscal Adjustment and Restructuration Programs - PAFs) to the states. Chapter 4, a methodological contribution, presents the existing databases related to states' fiscal policy, as well as their problems, and the main solutions to circumvent these. Consulting these databases, chapter 5 analyses the financial administration of a set of states, looking for regional asymmetries in the PAFs and their counterproductive unbalances in the federation. The work as a whole points to the necessity of reinforcing the federation, meaning the regional level of the states, under a logic of economic planning and territorial cooperation.

Keywords: Fiscal federalism; Public finance; Fiscal rules; State indebtedness; Regional planning

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 Teoria macroeconômica e política fiscal subnacional	20
1.1 Introdução.....	20
1.2 O nexso fiscal-monetário e a autonomia de financiamento do governo central	21
1.3 Crescimento liderado pela demanda e regras fiscais.....	22
1.3.1 A importância da composição da política fiscal	23
1.3.2 As condições em que a contração fiscal aumenta o endividamento	24
1.4 As restrições reais à política fiscal	25
1.5 Objetivos de política fiscal subnacional.....	27
1.5.1 Os incentivos implícitos na repartição tributária e de competências	27
1.5.2 A centralidade da integração do mercado doméstico e da “Paz Fiscal”	28
1.5.3 O multiplicador compartilhado.....	28
1.5.4 O endividamento subnacional	29
1.6 A literatura de planejamento regional	32
1.7 A teoria dominante sobre federalismo fiscal.....	33
1.7.1 Correntes de federalismo fiscal	34
1.7.2 Macroeconomia monetarista e política fiscal passiva.....	35
1.8 Conclusão.....	37
CAPÍTULO 2 Origens do endividamento estadual no Brasil pré-LRF	40
2.1 Introdução: história econômica do período e contribuições propostas	40
2.2 Centralismo político e Estado desenvolvimentista nos anos 1970 e 1980	43
2.2.1 A lógica fiscal do regime militar	43
2.2.2 A força mal contida dos governos regionais (1964-1982).....	45
2.3 A disfuncionalidade dos choques ortodoxos dos anos 1980	50
2.4 Os anos 1990: reformas anti-estadualistas	54
2.4.1 ICMS, guerra fiscal e Lei Kandir	54
2.4.2 Demais partilhas tributárias	58
2.4.3 Competências (educação e saúde, vinculações e cooperação).....	61
2.4.4 Descentralização fiscal?	64
2.4.5 Criação de Municípios e de estados pequenos.....	66
2.4.6 Ciclo eleitoral do federalismo trinário.....	68
2.4.7 Conclusão: história da repressão estadual	71
CAPÍTULO 3 A evolução dos refinanciamentos e das regras de endividamento nos 1980 e 1990.....	73

3.1	Introdução.....	73
3.2	Primeira fase (1983-1992): Contenção sem planejamento.....	73
3.2.1	O acesso a bancos estaduais e a refinanciamentos federais (1983-1988)	73
3.2.2	O refinanciamento de 1989.....	79
3.2.3	Instabilidade econômica e política 1989-1992	80
3.3	Segunda fase (1993-1996): Barganha e fragilização dos estados centrais	82
3.3.1	O (incompleto) refinanciamento de 1993	83
3.3.2	A dívida mobiliária estadual.....	86
3.3.3	Plano Real e últimos passos.....	90
3.4	Os bancos estaduais, seus custos e sua extinção.....	93
3.4.1	Sobre receitas inflacionárias	94
3.4.2	O PROES.....	96
3.4.3	O custo até então dos bancos estaduais	101
3.4.4	A “incestuosa” relação com os bancos estaduais, e o centralismo monetarista	102
3.5	A Lei nº 9.496/97 e os PAFs.....	104
3.5.1	Condições gerais dos contratos.....	105
3.5.2	Sobre a “generosidade” das condições de refinanciamento.....	110
3.5.3	O programa de privatizações	113
3.6	Conclusão: O legado.....	116
3.7	Apêndice: Um exercício fictício.....	122
CAPÍTULO 4 Bases de dados fiscais estaduais.....		125
4.1	Fontes de dados para finanças públicas estaduais.....	125
4.1.1	A base de dados PAF e o Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais	127
4.1.2	Os demonstrativos da LRF: RGF e RREO	129
4.1.3	A antiga EOE e as atuais DCAs	131
4.2	Problemas metodológicos	132
4.2.1	A contabilização das repartições de receitas com os municípios.....	133
4.2.2	A contabilização do Fundeb	134
4.2.3	A contabilização de intraorçamentárias	134
4.2.4	O Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (DRCL) do RREO	136
4.3	Compartilhamento de resultados.....	137
CAPÍTULO 5 Padrões regionais dos PAFs, 2000-2016.....		138
5.1	Introdução: padrões de financiamento e unidades de análise	138
5.2	Determinantes básicos do desempenho	141
5.2.1	Critério para avaliação da sustentabilidade dos contratos	142
5.2.2	O desempenho da RLR.....	143
5.2.3	Composição da RLR.....	144
5.2.4	O desempenho do PIB como fator explicativo	147

5.3	Determinantes estruturais do desempenho	151
5.3.1	Desempenho do ICMS	151
5.3.2	Desindustrialização.....	155
5.4	O desempenho fiscal.....	158
5.4.1	Breve histórico das dívidas estaduais desde a assinatura dos PAFs	159
5.4.2	O Serviço da Dívida PAF.....	163
5.4.3	Serviço da dívida total e Resultados primário e orçamentário.....	164
5.4.4	Estimativa de gastos com pessoal ativo.....	170
5.5	Conclusão.....	171
 CONCLUSÃO		175
 BIBLIOGRAFIA.....		178

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 - Refinanciamento de 1989 em proporção do PIB estadual	80
Figura 3.2 - Refinanciamento de 1993 em termos do PIB estadual.....	84
Figura 3.3 - Dívida mobiliária estadual em proporção do PIB estadual (1989, 1993 e 1997). 86	
Figura 3.4 - Refinanciamentos da Lei 9.496/97 e do PROES, excluída a conta gráfica, em proporção do PIB estadual de 1998	110
Figura 5.1 - Endividamento com a União como proporção da RLR, 1999	139
Figura 5.2 - Unidades de análise.....	141
Figura 5.3 - Blocos de estados para análise comparada.....	172

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1- Participação de contribuições sociais cumulativas na carga tributária total, 1980-2000.....	58
Gráfico 2.2 - Distribuição da arrecadação por nível federativo após repasses constitucionais, 1965-2017	60
Gráfico 2.3 - Arrecadação em proporção do PIB, após repasses constitucionais, 1965-2017. 60	
Gráfico 3.1 - Crescimento do PIB e receitas de ICMS e Transferências federais (1980-2000)	75
Gráfico 3.2 - Dívida mobiliária em proporção do PIB	78
Gráfico 3.3 - Selic real acumulada em 12 meses, diferentes deflatores – jun/1987 a dez/2000	87
Gráfico 3.4 - Dívida mobiliária subnacional em % do PIB nacional, principais emissores	88
Gráfico 3.5 e 3.6 - Dívida mobiliária subnacional em % do PIB nacional, emissores restantes	88
Gráfico 3.7 - Dívida mobiliária subnacional e participação do BCB (1990-2000)	89
Gráfico 3.8 - Dívida mobiliária subnacional, por emissor (1991-2000).....	90
Gráfico 3.9 - Receitas estaduais e outras receitas relevantes 1980-2000.....	95
Gráficos 3.10 e 3.11 - Comparativo IGP-DI+6% e Selic acumulados em 12 meses, 1996-2015 e Comparativo IGP-DI+6% e Selic 1996-2008	112
Gráfico 3.12 - Comparativo da atualização monetária por IGP-DI e IPCA de 1995 até 2014	112
Gráficos 3.13 e 3.14 - Estimativa do ônus decorrente da dívida mobiliária não ter sido refinanciada pela Lei 8.727/93 (à esquerda em R\$ correntes e à direita em relação à dívida total de cada estado).....	123
Gráfico 5.1 - Receitas de Royalties.....	146
Gráfico 5.2 - RLR como proporção do PIB estadual (2002-2016).....	148
Gráfico 5.3 - RLR (sem IRRF, Royalties e FPE) como proporção do PIB estadual (2002-2016)	148
Gráficos 5.4 e 5.5 - Crescimento do PIB 1985-2004 (1985=100) e 2002-2019 (2002=100) 149	
Gráfico 5.6 - Aproximação do crescimento do PIB 1985-2019 (1985=100).....	150
Gráfico 5.7 - ICMS/PIB (2002-2016).....	153
Gráficos 5.8 e 5.9 - Razão entre arrecadação de ICMS por setor e Valor Adicionado do setor (2002-2019).....	154
Gráfico 5.10 - Participação da arrecadação de ICMS do setor secundário sobre o total da arrecadação de ICMS (2002-2020)	155
Gráfico 5.11 - Participação do Valor Adicionado da Indústria de Transformação no total do Valor Adicionado, 1985-2019, diferentes metodologias	156

Gráfico 5.12 - Participação na geração de Valor Adicionado da Indústria de Transformação (1985-2019).....	157
Gráfico 5.13 - RLR dos estados, a preços constantes	159
Gráfico 5.14 - Dívida PAF e Outras Dívidas / RLR	160
Gráfico 5.15 - Composição da dívida extralimite por credor, antigos estados centrais.....	161
Gráfico 5.16 - Serviço PAF / RLR (2000-2016).....	163
Gráfico 5.17 - Serviço PAF / RLR, estados do Oeste (2000-2016).....	164
Gráficos 5.18 e 5.19 - Operações de crédito / RLR e Alienação de ativos / RLR.....	165
Gráfico 5.20 - Dívida extralimite / RLR	165
Gráfico 5.21 - Serviço da dívida extralimite líquido de receitas financeiras como proporção da RLR.....	166
Gráficos 5.22 e 5.23 - Encargos totais, líquidos de receitas financeiras / RLR.....	166
Gráfico 5.24 - Composição do Resultado Fiscal / RLR.....	167
Gráfico 5.25 - Dívida total em proporção da RLR	170
Gráfico 5.31 - Crescimento real da despesa com pessoal ativo	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 - Repasses da Lei Kandir aos estados (<i>em R\$ milhões correntes</i>).....	57
Tabela 2.2 - Coeficiente de participação estadual no Fundeb em 2020.....	63
Tabela 2.3 - Número de municípios por região (1950-2020)	66
Tabela 2.4 - Participação de cada Região no número total de municípios	67
Tabela 2.5 - Número de Senadores por região.....	67
Tabela 3.1 - Raets impostos aos bancos estaduais	76
Tabela 3.2 - Refinanciamento de 1989 em termos do PIB estadual	80
Tabela 3.3 - Refinanciamento de 1993 em termos do PIB estadual	84
Tabela 3.4 - Composição do endividamento por estados e regiões – 1996 (PAF)	93
Tabela 3.5 - Receitas inflacionárias dos bancos, 1990-1995, em % do PIB.....	95
Tabela 3.6 - Emissões de títulos federais para financiamento de bancos estaduais.....	98
Tabela 3.7 - Contratos de extinção, privatização ou saneamento dos bancos estaduais 1997-1999.....	99
Tabela 3.8 - Privatizações de bancos estaduais.....	100
Tabela 3.9 - Contratos assinados sob a Lei 9.496/97 e suas condições	106
Tabela 3.10 - Refinanciamentos da Lei 9.496/97 e do PROES, valores por estado.....	108
Tabela 3.11 - Privatizações de concessionárias de energia elétrica estaduais a partir de 1995	114
Tabela 3.12 - Outras grandes estatais estaduais privatizadas 1996-1999 (em R\$ milhões) .	115
Tabela 3.13 - A privatização e a conta gráfica.....	116
Tabela 4.1 - Despesas com transferências a municípios (base RREO, Anexo 1).....	133
Tabela 4.2 - Receitas intraorçamentárias (base DCA).....	134
Tabela 4.3 - Superávit intraorçamentário como proporção da RCL (base DCA).....	136
Tabela 5.1 - Dívida com a União em 1999, por refinanciamento (Base PAF)	138
Tabela 5.2 - Padrões de financiamento estadual em 1996, às vésperas dos PAFs.....	140
Tabela 5.3 - Padrões de financiamento estadual com a União em 1999.....	140
Tabela 5.4 - Simulação dos contratos: Quantidade de anos para alcançar relação dívida/RLR de 200%, sob diferentes parâmetros	142
Tabela 5.5 - Taxas médias de crescimento real anual da RLR	143
Tabela 5.6 - Participação das principais receitas na RLR - 2000	144
Tabela 5.7 - Participação das principais receitas na RLR - 2008	144
Tabela 5.8 - Participação das principais receitas na RLR - 2016	145

Tabela 5.9 - Participação na arrecadação e no recebimento de FPE e FPM (2000-2020).....	146
Tabela 5.10 - Taxa média de crescimento real do FPE 1997-2020	147
Tabela 5.11 - Taxas médias de crescimento do PIB (1985-2004)	149
Tabela 5.12 - Taxas médias de crescimento do PIB (2002-2019)	149
Tabela 5.13 - Aproximação da mudança na participação no PIB nacional (1985-2019)	150
Tabela 5.14 - Crescimento real do ICMS (1995-2020)	152
Tabela 5.15 - Taxa de crescimento médio anual do Valor Adicionado da Indústria de Transformação	156
Tabela 5.16 - Participação na geração de Valor Adicionado da Indústria de Transformação (1985-2019).....	157

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as polêmicas em torno das finanças públicas no Brasil novamente alcançaram importância decisiva no debate político e econômico nacional. A polarização de visões sobre as razões da recessão econômica de 2015-2016 também expressou uma radicalização das divergências no plano político, e a ruptura do regime fiscal se deu em paralelo à corrosão acelerada das instituições democráticas. O ano de 2016 é tanto o ano da derrubada da presidenta Dilma Rousseff pelo parlamento, quanto da aprovação da Emenda Constitucional nº 95 do “Novo Regime Fiscal”, instaurando um Teto de Gastos primários fixo em termos reais para o governo federal, e congelando as vinculações de Saúde e Educação. Estas rupturas foram justificadas como necessárias para a defesa do legado da estabilização nacional realizada nos 1990, como se repetissem o enfrentamento das causas da crise inflacionária dos anos 1980 e a implementação dos ajustes fiscais e patrimoniais dos 1990.

Em meio a esse debate acirrado, a situação das finanças públicas estaduais aparece, na maior parte da literatura científica, bem como nos debates públicos, como uma extensão destes determinantes nacionais, por vezes ainda de maneira menos matizada. É comum a redução da política – e da economia – estaduais a uma versão desidratada do debate nacional, sem tantas paixões, com mais patrimonialismo e estruturas não-democráticas. A ideia de a União praticar “terrorismo fiscal” com um estado é tão extrema, como é difícil a compreensão do que está em jogo. Isto parece justificar a truculência dos ajustes impostos a tais governos, e a pouca atenção teórica dada a eles.

Para ficar na história recente, pouca atenção é dada à profunda transformação encetada pela Lei Complementar nº 156, também de 2016, que foi um marco para as finanças estaduais. Chamada de “Novo PAF”, ela substituiu o regramento vigente desde a Lei nº 9.496 de 1997, criadora dos PAFs (Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos estados). A degeneração da legislação financeira estadual ficou patente na própria insustentabilidade do Novo PAF, que obrigava um teto de gastos por 2 anos, mas que foi violado por 11 dos 18 estados que o assinaram (BFES-STN, 2020), ensejando novas rodadas de renegociação do regramento. Em paralelo, a Lei Complementar nº 159 de 2017 criou a figura do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) para disciplinar casos extremos – vistos como exemplos de irresponsabilidade fiscal – atraindo MG, RS e RJ por conta de suas situações financeiras calamitosas. No entanto, os estados de MG e RS judicializaram seu ingresso no RRF, gozando dos poucos benefícios do

Regime¹ por meio de liminares, enquanto coube ao RJ experimentar, sozinho, as duras restrições fiscais. Passados 5 anos, a situação segue insustentável, na medida em que o Novo PAF de 2016 acabou com o dispositivo do antigo PAF que “domesticava” a submissão financeira dos entes subnacionais (ao limitar o tamanho dos encargos financeiros a serem cobrados, refinanciando automaticamente os encargos restantes), substituindo-o por suspensões pontuais de pagamentos, extensões de prazo, e muitas restrições invasivas da administração estadual. Em 2021, a LC 178 veio dar nova cara às LCs 156 e 159, criando uma confusa e ambígua arquitetura legal para disciplinar os estados que descumpriram o teto da LC 156, e criando o Novo RRF, cuja maior originalidade está no seu recrudescimento extremado.

Toda esta situação descrita no parágrafo anterior, incluindo os estados protagonistas, reedita questões não resolvidas pelos PAFs em 1998/1999, quando MG e RS flertaram com a insubordinação, e o RJ foi isolado como ovelha negra da federação. Contudo, análises que busquem entender este quase “padrão” de comportamento histórico são, tanto em volume quanto em profundidade, menos comuns do que o necessário. O estudo da economia do ponto de vista estadual é hoje relegado à categoria de estudos “subnacionais”, que os enxerga como um dos 3 níveis dentro da repartição vertical do poder público, em diálogo com o nível de mais de 5 mil municípios. As análises federativas que são feitas comparam verticalmente o nível federal com o nível estadual e o municipal, avaliando a (des)centralização. Uma vez que não se analisam as dinâmicas horizontais, de blocos de estados como blocos territoriais, não se identificam padrões regionais das finanças públicas no país.

De fato, o debate sobre macroeconomia e finanças públicas no Brasil pouco faz referência às suas dimensões regionais. Resta, é claro, uma antiga leitura regional de centro-periferia desde pelo menos a Independência, na relação dos estados ricos do Sudeste e Sul com os estados pobres e populosos do Nordeste, e que muitas vezes pressupõe que a justiça federativa seria a equalização pura e simples das regiões desiguais. Contra esse pressuposto, Wilson Cano (cf. Oliveira, 2021) defendeu a liderança nacional que a economia paulista assumiu, e a complementariedade provocada pelo seu crescimento na indução das economias dos estados pobres, em meio à difícil trajetória de desenvolvimento de um país periférico². Opostas ou unidas, as regiões brasileiras seriam duas, o Sul-Sudeste de um lado, e do outro um

¹ O principal benefício, a suspensão do pagamento do serviço da dívida, não implicou perdão dos encargos devidos, funcionando apenas como uma rolagem, capitalizando as parcelas suspensas.

² O que converge com a *Crítica à Razão Dualista* (1972) de Francisco de Oliveira.

grande norte englobando todos os estados mais pobres do Centro-Oeste, Norte e sobretudo do Nordeste.

Porém, no último meio século, com a expansão da fronteira agrícola sobre o cerrado, e a desconcentração da indústria paulista, ocorreu a ascensão de um novo bloco regional. Na pesquisa desta dissertação, a dinâmica que mais chamou a atenção, e que por isso ganhou destaque, se passa em uma “*marcha para o Oeste*” – processo de longo prazo, de que a transferência da capital nacional para o interior foi um marco. Esse Oeste brasileiro – englobando aqui a região Centro-Oeste (MT, MS, GO e DF), e também os estados sulistas de PR e SC – constitui-se como um bloco de “novos centros econômicos de alto dinamismo” do Brasil, que foi amplamente beneficiado pelos resultados das reformas federativas dos anos 1990, enquanto os antigos centros – SP, MG, RJ e RS – foram desproporcionalmente punidos.

Esse desbalanceamento regional e a ascensão do Oeste sobre os antigos centros não são enfatizados nos debates de finanças públicas porque as heranças de debates econômicos *nacionais*, sobre o endividamento do setor público e a hiperinflação, nos deixaram cegos às suas assimetrias *regionais*, reincidindo numa retórica de culpabilização (e premiação) individualizada dos estados. Não se percebeu que o regime fiscal dos 1990 foi favorável para os estados “novos” do Oeste (beneficiados ainda com a desconcentração industrial e a expansão da fronteira agrícola), enquanto pesou para os estados “velhos” (também premidos pelo pagamento das aposentadorias de um grande volume de funcionários, além de enfrentarem passivos urbanos como violência, poluição e serviços públicos sobrecarregados). Curiosamente, apesar de diferenças tão extremas nas condições estruturais regionais, estas não aparecem com o destaque e a clareza necessárias no debate sobre as *características regionais e assimétricas do atual regime fiscal*³.

³ Defendemos que a relação da dinâmica da marcha para o Oeste com os antigos estados centrais do Sul e Sudeste (RJ, SP, MG e RS) pode ser preliminarmente analisada independentemente das suas interrelações com as regiões Nordeste e Norte. Há indicações de que os estados do Norte, dentre os quais 5 são estados criados nos últimos 60 anos, podem se aproximar do bloco regional do Oeste em ascensão. Deixamos no entanto em aberto como se insere a região Nordeste nesta análise, assumindo que tal relação é complexa, mas que não modifica os eixos regionais que identificamos dada a delimitação de nosso escopo, que não almeja definir por completo a dinâmica *nacional*. Tradicionalmente, a academia sudestina possui um papel dominante na formulação propriamente acadêmica das políticas econômicas, o que não raro acaba refletindo interesses *regionais* não-assumidos, enquanto reflexões alternativas que privilegiem interesses do Sul e do Nordeste são classificadas pejorativamente como “regionalismos”. Nesta dissertação, a opção de analisar uma dinâmica *regional* sudestina é de especial relevo, quanto mais pela filiação institucional do autor na antiga capital do Império e da República – a qual amarga 60 anos de crise, com uma ordem política fragilizada (cf. o marco de poder sob a capitalidade em Osorio, Rego e Versiani, 2017; ou a análise da intervenção federal de 2017 em Lynch, 2021) e uma economia desmantelada (cf. a análise das suas

Ao mesmo tempo em que tais assimetrias se aprofundavam, esvaziou-se o conceito de *federação*. O federalismo foi cada vez mais sendo associado à simples ideia de *descentralização*, a ponto de tornar-se simplesmente sinônimo disto, sem maior conteúdo de tensionamento político. Com isso, a extensão aos municípios do conceito de “entes federativos”, isto é, de constituintes da federação – feita na Constituição de 1988, assim como em algumas outras cartas federativas pelo mundo – foi interpretada em geral como algo que fortalecia a federação, isto é, a descentralização. Porém, não se ressaltou que isso transformava o próprio conceito de pacto federativo, pela equivalência de estados e municípios em uma federação “*trinária*” (como a alcunha Prado, 2020). Perdia-se a inovação radical do federalismo⁴ (como na Carta norteamericana de 1787) de consolidar a representação política *intermediária, regional*, com garantias de autonomia e arenas representativas, para expressar blocos de interesses regionais, os quais funcionam como contrapesos à força do governo central:

Ao conceber um governo em que homens serão administrados por outros homens, a maior dificuldade reside nisto: primeiro é preciso habilitar o governo a controlar os governados; e, em seguida, obrigar o governo a controlar-se a si próprio (...) Numa república simples [um estado unitário], todo o poder cedido pelo povo é submetido à administração de um único governo, e previnem-se as usurpações por uma divisão do governo em departamentos distintos e separados. Na república composta [a federação] da América, o poder cedido pelo povo é primeiramente repartido por dois governos distintos, e, em seguida, a parte atribuída a cada um deles é por sua vez repartida entre departamentos distintos e separados. Surge deste modo uma dupla segurança para os direitos do povo. Os diferentes governos controlar-se-ão mutuamente, ao mesmo tempo em que cada um deles será controlado por si próprio. (Hamilton, Madison & Jay, 1788, *The Federalist* n° 51, tradução livre, grifos nossos)

A doutrina da separação vertical de poderes, e da *dupla soberania* da União e do estado em cada território, era o princípio de controles mútuos dentro da federação, responsável em última instância por legitimar o poder central como defensor, controlado, de interesses supra-regionais⁵. Esvaziado o federalismo da ideia de contrapesos ao poder central, o jogo das escalas foi resumido aos polos “governo central”, soberano, e “governos subnacionais”, subordinados,

múltiplas determinações conjunturais e estruturais em Sobral, 2018), e sendo reiteradamente culpabilizada por suas dificuldades bem como “punida” pelo poder central. O resultado desse ciclo econômico-político é bem sabido: deterioração sociopolítica, gestando e solidificando núcleos de poder paralelo, especialmente em áreas onde habitam as populações mais marginalizadas, além da miséria e do ressentimento político sem objetivo. Premidos por dívidas que podem ser comparadas às imposições do Tratado de Versalhes, de onde a atualidade das “Consequências Econômicas da Paz” de Keynes (1919), os antigos estados centrais são aqui concebidos como *região* que carece da identificação e da expressão de seus interesses na federação.

⁴ Da raiz *foedus*, pacto (cf. Elazar, 1987 *apud* Abrucio, 1998, p.26) que tem a mesma origem da raiz de “fiduciário”.

⁵ Não à toa o país norteamericano chamou-se *Estados Unidos da América*, assim como de 1889 a 1968 a atual República Federativa do Brasil tinha a designação de *Estados Unidos do Brasil*.

onde os estados não se distinguem dos municípios. Não há, nessa concepção, diferença significativa entre uma federação e a divisão departamental de qualquer Estado nacional.

No Brasil, desde o regime do 7 de abril de 1831 tivemos interesses regionais repactuando a organização vertical do setor público⁶, o que na República de 1889 se tornaria um federalismo explícito. Ao longo do século XX, o princípio federativo passaria pelas chamadas “sístoles” e “diástoles” (contrações e expansões), havendo a sístole do período Vargas, a diástole da República de 1945, e a sístole do regime militar. No último quartel do século XX e na Nova República, a visão dominante é a de que ocorreu a forte diástole de um estadualismo predatório e macroeconomicamente irresponsável liderado por “governadores populistas” (Abrucio, 1998).

Tal leitura se associa à interpretação dominante na ciência econômica sobre as razões da crise inflacionária daqueles anos, que segue, na verdade, um diagnóstico monetarista⁷, desprezando as funções virtuosas de política fiscal ativa em enfrentar as restrições da economia e estabilizá-la. Assim, os instrumentos de autonomia fiscal e financeira do setor público estadual foram caracterizados *a priori* como no mínimo supérfluos, e em geral prejudiciais, de forma que as reformas dos 1990 de supressão de várias das suas atividades (estatais de transporte urbano, de distribuição elétrica, e os bancos estaduais) foi vista como natural, sem requerer maiores considerações. Desde 1993, mas sobretudo com o PROES (programa de extinção de bancos estaduais) e os PAFs de 1997/1999, e agora seguidos pelo RRF de 2017 e o NRRF de 2021, vemos a submissão estadual instituindo uma hierarquia clara, e a supressão das escalas regionais de decisão econômica. A sístole da federação, pouco percebida em meio à descentralização de verbas para municípios – que não concede real autonomia (cf. Arretche, 2012, 2020) nem cria blocos regionais de contrapeso político à União – não tem fim. Estão aí alguns dos elementos estruturais das nossas fragilidades em termos de representação política, e da corrosão do poder de pactuação da nossa democracia.

Especificamente, a pesquisa desta dissertação começou pelos capítulos 2 e 3, nos quais procurou detalhar a história de imposição de austeridade a toda a federação no último quartel do século XX, buscando fazer a historiografia keynesiana, ou seja, à luz da teoria heterodoxa das relações entre políticas fiscal e monetária, e da restrição externa como o desafio central de uma economia periférica, expresso na teoria da inflação de custos. O desenrolar da pesquisa

⁶ Cf. a análise do Ato Adicional de 1834 e da revisão conservadora de 1840 em Dolhnikoff, 2004, apud Lopreato, 2020, p.4.

⁷ No sentido amplo, como veremos no capítulo 1.

requereu o capítulo 1 para definir as linhas gerais do arcabouço teórico utilizado para se avaliar o federalismo econômico, partindo da macroeconomia da Demanda Efetiva. Já os capítulos 4 e 5 tratam do período de 2000 a 2020, avançando na fundamentação empírica das conclusões até então propostas. O capítulo 4 inicia um esforço de mapeamento dos dados fiscais disponíveis, enfatizando seu alto poder explicativo (tomados os devidos cuidados) e compartilhando a base de dados construída. Com base nele, o capítulo 5 apresenta uma análise quantitativa dos últimos 20 anos, confirmando e detalhando as consequências assimétricas dos contratos dos PAFs, no contexto de cada estado, dada sua situação. *As assimetrias da ordem do PAF são então evidenciadas.*

Em síntese, a dissertação versa sobre a necessidade de se compreender os PAFs – tanto em suas raízes e justificativas nos anos 1990, como nas suas consequências a partir de então – como ponto de partida para qualquer análise da federação brasileira. Esse esforço de avançar uma historiografia mais “equilibrada” sobre as principais determinações da situação fiscal estadual, subsidiará, espero, o diagnóstico dos problemas fiscais estaduais como uma questão *regional e federativa* no Brasil, auxiliando a construção de soluções.

CAPÍTULO 1 Teoria macroeconômica e política fiscal subnacional

1.1 Introdução

Neste capítulo abordaremos as principais questões macroeconômicas presentes na discussão sobre política fiscal, com foco em suas consequências para a análise da política fiscal subnacional. Daremos especial ênfase à avaliação dos limites da política fiscal expansionista, isto é, da política fiscal que ativamente busca conduzir a economia, e das suas possíveis relações com regras de equilíbrio fiscal.

Em seu *Keynesianism vs. Monetarism and other essays in financial history* (1985), o historiador econômico Charles Kindleberger caracterizou, em diferentes períodos e contextos históricos, duas recorrentes posições opostas no debate *macroeconômico*, que ele alcunhou de “keynesianismo” e “monetarismo”. Conforme aquele autor, os dois extremos teóricos são bem traduzidos, em uma conceituação abrangente, pelas posições de expansionistas e de contracionistas, reincidindo debates entre papelistas e metalistas, heterodoxos e ortodoxos, desenvolvimentistas e liberais.

Keynesianismo é definido amplamente como a visão econômica de que a economia, deixada à sua própria sorte, não irá empregar inteiramente os recursos disponíveis, e de que a ação expansionista do governo pode ser necessária para atingir o pleno emprego e o crescimento. Monetaristas, ao contrário, acreditam em termos gerais que a principal função econômica do governo é a de regular a oferta de moeda, e em particular de colocar limites a ela, e que pode-se deixar ao mercado a obtenção de níveis adequados de emprego e crescimento. (Kindleberger, 1985, p.41, tradução livre)

Estas diferentes concepções teóricas traduzem agendas teóricas distintas, resultando em diferentes ênfases sobre as questões centrais do debate macroeconômico. Por conta disto, cada uma delas traz poucas contribuições em relação a diversas questões-chave da abordagem oposta. Neste capítulo, o mapeamento da relação entre as duas abordagens e o debate subnacional indica algumas questões-chave para a história econômica dos estados, que serão importantes para a análise desenvolvida nos capítulos seguintes. O absoluto predomínio da literatura de viés monetarista sobre o debate nos leva à opção de apresentá-la ao final, já situada a agenda de pesquisa ligada ao keynesianismo.

O capítulo está dividido em 8 seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, abordaremos o nexos fiscal-monetário e a autonomia de financiamento do governo central. Na terceira seção, a possibilidade de o crescimento ser liderado pela demanda e os efeitos contraditórios de regras de equilíbrio fiscal. Na quarta, as restrições reais (e não monetárias) à

eficácia da política fiscal em conduzir o crescimento econômico. Na quinta seção serão tecidas considerações sobre os rebatimentos destas problemáticas sobre os entes subnacionais, que são contempladas na literatura sobre planejamento regional, abordada na sexta seção. Na sétima seção apresentaremos brevemente as teorias dominantes sobre este tema, com seu foco sobre a microeconomia política dos gestores públicos. Conclui-se com uma recapitulação do debate.

1.2 O nexo fiscal-monetário e a autonomia de financiamento do governo central

Recentes evoluções na compreensão dos mecanismos de financiamento do governo e dos determinantes da inflação vêm colocando em novas bases o debate sobre a relação entre política fiscal ativa e crescimento econômico, ao mesmo tempo em que recuperam uma longa tradição de pensamento econômico heterodoxo neste campo dos anos 1950 e que havia sido praticamente esquecida nos anos 1970 e 1980.

A compreensão do funcionamento dos sistemas bancários e da criação de moeda vem conhecendo grandes avanços com a disseminação de leituras que podem ser englobadas sob a alcunha de *abordagens da taxa de juros exógena*⁸ (Serrano e Summa, 2013). Analisa-se a criação de moeda como um processo que engloba Tesouro e Banco Central como emissores da dívida “pública”, isto é, dívida de ambos, que ocorre no âmbito do chamado nexo fiscal-monetário (Lavoie, 2011). O argumento é simples: os fluxos monetários não têm outro destino que não (i) a retenção de moeda pelos agentes privados ou (ii) a (mais rentável) compra de dívida pública. Este fato é inalterado por qualquer operação privada (seja comercial, financeira ou mesmo cambial), em que a moeda meramente troca de mãos entre agentes privados. Por conta disto, os bancos centrais são “criadores de mercado” para a dívida pública, de forma que neste “mercado” não ocorre uma determinação de preço e quantidade pela operação de oferta e demanda, mas simplesmente a determinação unilateral pelo banco central de uma taxa de juros arbitrária, e a acomodação completa da oferta de moeda à demanda (Lavoie, 2015, cap.4). Assim, com base na constatação de que o emissor da moeda sempre pode emitir para pagar débitos denominados em sua moeda, não sendo possível a insolvência do setor público em sua moeda, decorre que sempre será benefício para a riqueza monetária privada (independentemente de qual agente privado a detenha, conforme ela é transacionada) ser convertida em dívida pública (em vez de moeda) pela taxa básica de juros. Não há, enfim,

⁸ Conforme Pimentel (2018, p.5), essa abordagem “... *sintetiza os resultados comuns da visão da moeda endógena, da Modern Monetary Theory e das finanças funcionais de Lerner, apontando como governos em países de moeda soberana não estão restritos do ponto de vista do financiamento interno*”.

restrições monetárias ao financiamento em moeda doméstica do Estado emissor – seja de quantidade, seja de preço (o juro) – para além das quais aquele benefício privado da compra da dívida não seja dominante.

Em diversos trabalhos com esta abordagem são destacados os detalhes dos procedimentos operacionais dos bancos centrais na condução da sua política monetária, onde a fixação de metas para a taxa básica de juros de curto prazo é alcançada pela acomodação da oferta monetária ao nível demandado pelos agentes privados, através de operações de substituição de moeda (reservas bancárias) por títulos públicos (e vice-versa). Tal detalhamento confronta diversas concepções de senso-comum, gerando grandes polémicas. Contudo, tais polémicas sobre questões operacionais frequentemente perdem de vista a validade mais geral de que, apenas por determinantes *monetários*, não se pode derivar limites ao financiamento doméstico.

Assim, a capacidade de rolar a dívida pública, não importando seu tamanho, é uma condição permanente, não passando por qualquer cálculo implícito dos agentes privados relativo à sustentabilidade da dívida pública ou à sua eventual quitação pela estimação do valor presente do fluxo de superávits primários futuros. Ao mesmo tempo, pode-se deduzir que o endividamento do setor público em sua própria moeda é intrínseco à própria existência da moeda nacional, e a criação de regramentos fiscais coibindo as relações entre política fiscal e política monetária, ou entre Tesouro e Banco Central, é um artificialismo que apenas ofusca o real funcionamento da economia monetária⁹.

Tais conclusões colocam em xeque todo o arsenal de leituras monetaristas dominantes sobre as crises económicas de pelo menos o último meio século – que abordaremos de passagem na seção 6 e que nos acompanharão ao longo dos próximos capítulos. Decorre também a necessidade de uma análise do setor *real* da economia para situar as restrições relevantes que a política fiscal deve enfrentar para ser eficaz na promoção do crescimento económico (cf. Serrano e Medeiros, 2004). Qualquer poder explicativo daquelas leituras monetaristas sustentava-se, na verdade, nos reflexos monetários da operação destes mecanismos *reais*, que detalharemos na seção 1.4.

1.3 Crescimento liderado pela demanda e regras fiscais

⁹ Cf. Pimentel, 2018, cap. 3. Para uma análise do contraditório caso brasileiro recente, ver Serrano e Pimentel, 2017.

A exogeneidade da taxa de juros compromete a função idealizada para ela de ser endogenamente a variável de ajuste automático do investimento privado às condições de oferta (Garegnani, 1983¹⁰). Sem esse ajustamento automático, a determinação do nível de atividade assume uma indeterminação que admite a ausência de uma tendência natural ao pleno emprego. Pode-se então retomar a análise da determinação do nível de atividade pela sucessão observável dos efeitos dinamizadores gerados pelos gastos autônomos – os chamados efeitos multiplicadores keynesianos –, e em especial pelos gastos públicos, sem que se possa descartar sua eficácia com base em argumentos monetários como o *crowding-out* (no qual o endividamento público disputaria fundos monetários escassos com o investimento privado) ou os riscos de insolvência do governo.

Esta abordagem monetária é assim fundamental para que a aplicação do Princípio da Demanda Efetiva (definido originalmente nos trabalhos de Keynes e de Kalecki) não possa ser limitada por restrições de natureza *financeira*, garantindo a legitimidade teórica de análises em que o crescimento da economia é liderado pela demanda (dentro da qual está o gasto público) *mesmo no longo prazo*, o que é especialmente importante para a análise da política fiscal ativa. Assumindo a possibilidade de influências da demanda sobre o produto de longo prazo, duas conclusões são especialmente importantes para nós: (i) o efeito indutor do governo na economia depende da *composição* de gastos e tributos; e (ii) tal efeito indutor pode reduzir a dívida pública como proporção do PIB mesmo se envolver déficits primários.

1.3.1 A importância da composição da política fiscal

Em relação a (i), o efeito indutor do governo na economia não é bem representado por indicadores de déficit primário, na medida em que os gastos públicos possuem efeito diferenciado dependendo de sua composição – sendo maiores os efeitos indutores de gastos com classes que consomem parcelas maiores de sua renda, e em produtos nacionais (gastos com fortes encadeamentos para trás), ou gastos que dinamizam setores chave para a estrutura produtiva nacional (gastos com fortes encadeamentos para frente) –, enquanto os tributos impactam na medida em que, pela sua incidência, reduzem o efeito indutor dos demais gastos autônomos (não sendo eles mesmos efeitos “negativos” na demanda). Desta forma, não há nada no equilíbrio do resultado primário¹¹ que indique uma neutralidade do impacto fiscal do

¹⁰ O autor ainda refuta a própria sensibilidade do investimento à taxa de juros, completando a refutação da tendência automática do mecanismo de mercado ao pleno emprego.

¹¹ Mudanças no resultado primário são um indicador especialmente ruim para a avaliação de mudanças no efeito indutor absoluto da política fiscal por poderem ser causadas pelas receitas públicas, as quais

governo na economia, e mesmo situações de equilíbrio fiscal podem ser expansionistas (Haavelmo, 1945; Pimentel, 2018, cap. 2).

Disto decorre que uma agenda de gastos públicos com fortes encadeamentos e um sistema tributário que tanto não compromete como incentiva os multiplicadores domésticos são características que determinam um maior efeito indutor – e portanto a maior eficácia da política fiscal em promover o crescimento – independentemente do resultado primário alcançado. Assim, é importante analisar em separado a composição dos gastos e dos tributos, para avaliar se a eficácia da política fiscal está sendo estruturalmente comprometida, ou potencializada, sabendo que tal processo não se reflete necessariamente em alterações substanciais nos resultados primários. Tampouco têm grande poder explicativo indicadores como carga tributária (ou gasto público) sobre PIB, na medida em que tributos com pouco impacto nos encadeamentos podem arrecadar muito sem impactar negativamente a determinação do nível de produto, enquanto o mesmo volume de recursos, obtido por tributos regressivos ou que estimulam, por exemplo, a quebra de cadeias da estrutura produtiva nacional, assumirá uma maior proporção da carga tributária sobre o PIB, por conta de seu efeito sobre o próprio produto.

1.3.2 As condições em que a contração fiscal aumenta o endividamento

Quanto a (ii), uma *expansão* fiscal não envolve expansão do endividamento público em proporção do PIB sempre que seu efeito indutor sobre o PIB *de longo prazo* for maior do que os déficits a ela associados. Em Domar (1944) é analisado que, havendo crescimento do PIB, a estabilidade da razão dívida/PIB admite o crescimento absoluto do estoque de dívida. Em Ciccone (2008), é derivada a condição matemática de que o gasto público deficitário *reduz* aquela razão sempre que seu multiplicador for maior do que o inverso da relação dívida/PIB. Assim, quanto mais alta a relação dívida/PIB inicial, mais provável é que o efeito de uma expansão fiscal sobre o denominador (o crescimento do PIB) domine seu efeito sobre o numerador (o aumento do endividamento absoluto). A contração fiscal, neste contexto, e para tais gastos, seria contraproducente para a redução do endividamento relativo.

As conclusões (i) e (ii) são especialmente importantes ao se avaliar o impacto de regramentos fiscais que obrigam o equilíbrio fiscal ou a produção de superávits primários. Frente a quedas na arrecadação – sejam conjunturais, sejam estruturais por uma deterioração do sistema tributário – a imposição da contração dos gastos sem avaliar cada tipo de gasto em

em momentos recessivos se contraem sem que o governo tenha se tornado por isso mais indutor da economia.

termos de sua indução das próprias receitas públicas, por meio da indução ao crescimento, pode alimentar procíclicamente uma recessão com contração de receitas que apenas amplifica o endividamento em relação ao PIB, tornando o ajuste fiscal autodestrutivo ou contraproducente.

1.4 As restrições reais à política fiscal

As restrições reais (e não monetárias) à eficácia da política fiscal em estimular a economia e promover o crescimento podem ser resumidas em três: (i) a de capacidade, (ii) a externa e (iii) a do conflito distributivo.

A **restrição de capacidade instalada** (i) refere-se à incapacidade da oferta de atender a demanda estimulada pelo gasto público, e sua superação requer uma análise da estrutura produtiva em suas interdependências setoriais. Se bem que a própria existência de restrições de capacidade possa estimular o investimento privado no setor, de forma a superá-las, historicamente as experiências de desenvolvimento esbarraram em obstáculos de setores-chave que requerem blocos de investimentos com longo prazo de maturação (como indústrias de base, ou o fornecimento de energia), que atuarão como gargalos permanentes se não forem objeto de planejamento de longo prazo e políticas setoriais específicas (Syrquin, 1988).

Já a **restrição de externa** (ii) tem especial importância em economias periféricas, cronicamente dependentes de importações de insumos e de produtos de maior conteúdo tecnológico (Prebisch, 1949), o que em diversos casos leva à necessidade de atração de fluxos financeiros para seu financiamento. O crescimento da economia, estimulado pela política fiscal, esbarra então nos limites da capacidade de importar, limites esses dados pelo dinamismo das exportações e pela sustentação dos fluxos financeiros para o país – os quais possuem grande determinação nos ciclos econômicos dos países centrais, de forma que a dependência externa implica a submissão a tais ciclos (cf. Medeiros, 2008).

A importância destas restrições (i) e (ii) é patente ao avaliarmos a experiência dos países latinoamericanos em seu processo de industrialização por substituição de importações em meados do século XX, para enfrentamento dos gargalos de oferta e de importações (cf. Tavares, 1963)¹². Ao mesmo tempo, a restrição externa volta a assumir caráter central na experiência da

¹² Tavares (1963) analisa a internalização (no país) do centro dinâmico de acumulação, em meio à consolidação do modelo fortemente baseado na condução estatal da economia. A industrialização por substituição de importações (ISI) é então conceituada, constituindo possibilidade histórica para toda a periferia latinoamericana. Vale notar que, neste processo, não se “resolve” a escassez externa e se restabelece o equilíbrio externo, mas aprofunda-se o conflito distributivo pelas divisas:

América Latina a partir dos anos 1980 – marcada pelas crises de balanço de pagamentos com efeitos deletérios sobre a taxa de câmbio e os preços dos produtos importados, disseminando fortes impactos inflacionários¹³ (cf. Bastos, 2001, 2002) – e mesmo nas experiências de estabilização desde os anos 1990 – pautadas pela abertura financeira externa e pela atração de fluxos financeiros voláteis, requerendo a manutenção de altas taxas de juros internas desde então para atendimento à restrição externa (cf. Serrano, 2010 que retrata a quase-âncora cambial implícita no regime de metas de inflação vigente no Brasil).

Finalmente, a **restrição do conflito distributivo** (iii) engloba tanto determinantes de organização industrial e distribuição de renda, quanto determinantes políticos, como limites à eficácia da política fiscal em promover o crescimento econômico. Em Serrano (2010) são analisados determinantes da inflação derivados da disputa pela distribuição de renda entre as classes, tanto em termos de aumentos salariais como de aumentos nas margens de lucro, e como a descoordenação desse processo leva à sua realimentação (a chamada inércia inflacionária). Na mesma linha, Braga (2013) analisa também fatores de organização industrial como a cartelização de setores, assim como políticas salariais, como determinantes da inflação. Para além da inflação de salários, de lucros, ou da inércia inflacionária pela realimentação descoordenada destas disputas de rendas, também pode atuar como fator limitante da eficácia da política fiscal a *instabilidade política* resultante do conflito distributivo (cf. Dweck e Teixeira, 2018, p.321 para uma referência do caso brasileiro recente).

Para fins práticos podemos nos ater, numa definição da restrição do conflito distributivo, aos processos de cartelização de setores e de concentração de renda como obstáculos para a indução do crescimento pela política fiscal, sem aprofundarmos as restrições de descoordenação da unidade de conta pelo conflito distributivo, e de instabilidade política. Em resumo, uma política fiscal encontra limites em seu efeito dinamizador sobre o crescimento na medida em que (i) as condições de oferta doméstica não permitem a expansão da produção; (ii) pressiona-se o balanço externo de pagamentos; e (iii) a nova renda é concentrada e capturada por grupos que não a despendem. Evidentemente, tais fatores interagem entre si.

...o setor externo não deixou de desempenhar papel relevante em nossos países [da América Latina]; apenas houve uma mudança significativa nas suas funções. Em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, através do aumento das exportações, a sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários. (Tavares, 1963, p.34)

¹³ A determinação da inflação brasileira pelos choques cambiais é um fenômeno de longa data, ver Bastian et al., 2016.

É ao enfrentamento destes limites que a expansão fiscal, e o endividamento doméstico, devem estar subordinados, na busca por uma política fiscal eficaz e com crescentes graus de liberdade. Retomando as críticas de Lerner (1943) às concepções de senso-comum que dominam o debate sobre finanças públicas e emissão de moeda, as finanças públicas devem ser *funcionais*, orientando-se para a manutenção do nível de atividade e para a promoção do desenvolvimento. Eventuais regramentos a serem impostos às finanças públicas subnacionais, em termos de sua *responsabilidade macroeconômica*, devem coordenar suas condutas fiscais para aqueles objetivos e limites, como detalharemos a seguir.

1.5 Objetivos de política fiscal subnacional¹⁴

Tendo em vista as três restrições *reais* (e não monetárias) enunciadas acima, deduz-se alguns princípios norteadores da repartição da política fiscal pelas entidades da administração pública subnacional.

1.5.1 Os incentivos implícitos na repartição tributária e de competências

A subdivisão da política fiscal pelos entes subnacionais é acompanhada da subdivisão da arrecadação tributária vinculada a cada ente, e de canais de acesso a endividamento mais, ou menos, rígidos. Além das repartições tributárias, as repartições de competências de gasto determinam responsabilidades para as administrações, e o conjunto de transferências de tributos e de responsabilidades de gasto compreende o desenho da união fiscal. O acesso a tributos permite a expansão dos gastos de cada ente de acordo com o dinamismo daquela arrecadação, da mesma forma que, em entidades da administração descentralizada como empresas estatais, a cobrança de tarifas a elas vinculadas lhes confere autorização para gasto.

Assim, o próprio desenho da repartição tributária e de competências envolve uma orientação implícita da política fiscal subnacional, que estimula ou reduz certos tipos de gastos com base no dinamismo da arrecadação a que a entidade tem acesso, e sobrecarrega ou alivia tributos na medida do quanto as responsabilidades de gasto que cabem àquele ente podem ser atendidas pela sua arrecadação. Idealmente, tal desenho deve obedecer minimamente à estratégia de enfrentamento das restrições nacionais. Tal processo requer acima de tudo a *coordenação* das esferas – as empresas estatais, as entidades subnacionais, o governo central – para uma cooperação complementar entre regiões e para a correção dos eventuais incentivos

¹⁴ Nesta seção nos referimos tanto a federações como a estados unitários, enfocando a repartição administrativa da política fiscal pelo setor público.

deletérios daquele desenho – como, por exemplo, o arrocho de programas benéficos ao país, ou a expansão de políticas tributárias ou de gasto que pressionam as restrições nacionais.

1.5.2 A centralidade da integração do mercado doméstico e da “Paz Fiscal”

Em termos de restrições nacionais, o planejamento e os investimentos necessários para o crescimento sem gargalos de oferta, em paralelo ao enfrentamento da dependência externa pela substituição de importações, refletem-se em objetivos de política industrial *nacionais* como balizas para a aferição do efeito indutor dos gastos de qualquer esfera de governo. Neste sentido, o objetivo de enfrentamento da restrição externa se reflete na centralidade de se estimular a *integração do mercado interno*, pela complementaridade entre as economias regionais, que cria escala para a instalação de plantas industriais avançadas e ampliação da capacidade produtiva – o que no limite internaliza novas fases do ciclo de acumulação permitindo novos graus de liberdade para o desenvolvimento das forças produtivas nacionais.

No Brasil, historicamente a integração do mercado interno, removendo obstáculos logísticos e tributários, foi condição necessária para o processo de industrialização (cf. Cano, 1985¹⁵). Também Prebisch (1949) advogava pela integração regional entre países periféricos como forma de superar obstáculos da dependência em relação aos países centrais. Longe das chamadas “guerras fiscais”, em que os entes subnacionais realizam políticas tributárias predatórias e penalizam a divisão do trabalho e o comércio entre as regiões do país, é necessário buscar uma “*paz fiscal*” que integre a economia e permita-a desenvolver suas potencialidades nacionais.

1.5.3 O multiplicador compartilhado

Ao mesmo tempo, ao avaliarmos a política fiscal em sua execução por diferentes unidades de governo dentro de um mesmo Estado-Nação, temos que os gastos de uma esfera subnacional tomada isoladamente produzem efeitos de indução à demanda doméstica – e conseqüentemente à arrecadação de tributos – que ultrapassam a circunscrição institucional da esfera que fez o gasto. Isto é, os efeitos positivos do gasto público “*vazam*” para outras esferas, sejam elas associadas a outros territórios, sejam elas, no mesmo território, outros níveis administrativos¹⁶. A *interdependência fiscal* entre entes associados a diferentes territórios se acentua na medida da *complementariedade* entre as economias de cada território.

¹⁵ O autor, no início da década de 1980, participou de extensa polêmica refutando o chamado “mito do imperialismo paulista”, demonstrando a interdependência das regiões brasileiras (cf. Oliveira, 2021).

¹⁶ Para um exemplo do caso brasileiro, gastos com aposentadorias no RS geram demanda de produtos de SP, cujos produtores pagam imposto de renda à União.

O efeito multiplicador do gasto de cada esfera subnacional envolve tanto um efeito “local” de indução sobre a economia do território a que o ente público está associado, como “vazamentos” para o restante do mercado nacional. Para os objetivos macroeconômicos nacionais, *o relevante é o efeito total compartilhado* entre todos os territórios nacionais. Por exemplo, economias regionais com estrutura produtiva mais industrial podem exibir um multiplicador local maior do que regiões mais focadas em serviços, mas isso não significa que no agregado nacional os gastos na primeira região possuam efeitos indutores maiores do que os na segunda.

Neste contexto, regras fiscais de orçamento equilibrado subnacional não captam os vazamentos benéficos para o setor público nacional como um todo gerados pela política fiscal de determinado ente, podendo punir gastos virtuosos no sentido de Ciccone (2008), enquanto permitem em outros entes gastos ou desonerações tributárias que pressionam as restrições nacionais. Em termos de sua prociclicidade, tais regras, além de poderem provocar o agravamento de recessões, podem disseminar quedas localizadas na arrecadação para outras esferas, gerando uma disseminação de políticas recessivas que, pela sua própria interdependência fiscal, possuem efeitos defasados ao longo do tempo, gerando ondas descoordenadas de contração. Novamente vem à luz o papel central da *coordenação nacional*, sobretudo frente aos incentivos implícitos no desenho tributário e seus efeitos ao longo do ciclo econômico.

1.5.4 O endividamento subnacional

Entre os instrumentos de coordenação da política fiscal das unidades subnacionais, de forma a corrigir tendências deletérias implícitas no jogo das repartições tributárias e de competências, se por um lado temos o papel das *transferências voluntárias do governo central* (que por vezes são condicionadas ou direcionadas a gastos específicos), por outro lado temos o *acesso a crédito pelos entes subnacionais*, o qual implica em posteriores encargos financeiros intertemporais, pelo que requer maiores considerações. Juntos, desenho fiscal, transferências voluntárias e a repartição do acesso a crédito constituem a repartição vertical do acesso ao poder fiscal.

Do ponto de vista keynesiano, o acesso a crédito pelas entidades do setor público, para gastos deficitários (emissão monetária para redistribuição fiscal), bem como a estabilização de suas condições de financiamento (redução do custo fiscal intertemporal da redistribuição fiscal) deve ser pensado pela organização institucional das políticas fiscais de efeito indutor que vão liderar ativamente a economia, isto é, dentro da lógica de a coordenação macroeconômica frente às restrições reais da economia nacional (a de capacidade, a externa e a do conflito distributivo).

Vimos que o acesso a crédito em moeda doméstica pelo governo emissor não enfrenta restrições financeiras, seja em quantidade, seja em preço, pelo fato de ser na própria dívida pública que é determinada a taxa básica de juros, pela ação do governo emissor, por meio do Banco Central. Contudo, o acesso ao poder emissor dentro da estrutura institucional do setor público é um acesso institucionalmente insulado e controlado. O setor público é institucionalmente dividido em diversas entidades administrativas com orçamento próprio, as quais são distintas da entidade emissora da moeda, e possuem restrições (ou permissões, a depender do caso) no acesso direto à emissão monetária. A emissão monetária, para diversas entidades, enfrenta restrições de quantidade, e também a subordinação a um preço intertemporal (o juro) definido exogenamente. As suspensões da limitação tributária do gasto, pela suspensão da restrição financeira de endividamento (quantidade) e do seu custo intertemporal (o juro) constituem o complexo jogo institucional, *e de economia política*, da repartição vertical do acesso ao poder fiscal de gasto.

A subordinação do financiamento subnacional ao arbítrio da entidade coordenadora do poder monetário se expressa desde proibições e permissões para acesso a crédito privado ou com bancos públicos, até o refinanciamento direto de dívidas pelo Tesouro Nacional ou pelo Banco Central. Na medida em que o acesso a crédito aumenta as disponibilidades fiscais do ente, e a posterior cobrança de encargos as reduz, as condições de financiamento significam assim uma redistribuição fiscal a médio prazo, expansionista no primeiro momento, e posteriormente contracionista. *A taxa de juros que incide sobre estes passivos significa então a extensão temporal da validade desta redistribuição.*

Idealmente, em termos de “custo” de financiamento frente ao setor privado (custo como emissão), os entes subnacionais *não* se endividariam diretamente com o setor privado sempre que, para o fazer, tivessem de pagar juros maiores do que a taxa básica. Nesta situação, o governo central os financiaria com emissão. Da emissão decorreria – pelos seus impactos parciais na oferta monetária depositada em bancos – o endividamento do Banco Central¹⁷. O endividamento público decorrente seria, então, um endividamento pela taxa básica de juros, evidenciando a autonomia do governo emissor na definição do custo de seu financiamento, isto é, a autonomia da política monetária. Estes momentos de união financeira, e suspensão das divisões institucionais em relação ao poder monetário, manifestam uma *solidariedade financeira implícita* com os entes subnacionais, a qual estende aos subnacionais e às regiões de

¹⁷ Isto porque a política do Banco Central de metas de juros básicos significa absorver toda a liquidez excedente (como a oferta o impacto na monetária em bancos) frente a sua pressão no mercado de crédito interbancário.

um país um poder de prestador de última instância. Esta extensão pode ser justificada pela legitimidade do ente em questão enquanto gestor de suas dotações tributárias, isto é, como expressão da *união fiscal* entre os territórios subnacionais; mas pode ser limitada em momentos de repressão fiscal, e extinção de braços da administração.

Neste sentido, a taxa de juros que incide sobre os passivos subnacionais pode assumir um custo mais elevado sempre que as *condições de barganha* subnacional apontarem para um boicote pela esfera política central, ou, mais precisamente, pelas entidades que medeiam o seu acesso à entidade emissora da moeda. Porém, quanto mais a solidariedade financeira nacional implícita é reconhecida, previsível e de acesso garantido, mais o setor privado pode tomar tal ente como parte do todo, e concluir que os limites para tal endividamento ultrapassam os relativos às receitas e ao patrimônio do ente em questão. O risco de inadimplência do devedor é assim relativizado, e a taxa de juros cobrada se aproxima da taxa básica da dívida pública nacional.

Assim, a suposta semelhança entre o endividamento subnacional e o de um agente privado *é sempre condicionada pelas relações políticas verticais do setor público*. A exposição dos entes subnacionais a altas taxas de juros e à instabilidade das mesmas, seja pelo governo central não refinanciá-los, seja por expô-los às consequências de uma política monetária fortemente contracionista, consiste em tensionamento da união fiscal, na medida em que não se partilha com os entes subnacionais o controle das taxas de juros em moeda doméstica, isto é, a soberania monetária. O efeito concreto deste tensionamento é o de agravar a redistribuição fiscal implícita nos encargos, e de prorrogar sua validade temporal – como uma reforma tributária imposta pelo poder Executivo nacional (mais especificamente pelo poder Monetário) sobre os Executivos subnacionais.

Se por um lado os entes subnacionais devem se subordinar à necessidade de uma coordenação macroeconômica que lhes limite o livre acesso ao endividamento que o poder monetário permite, por outro lado os entes subnacionais requerem acessos ao endividamento que lhes garantam a estabilidade e a previsibilidade da redistribuição tributária. Em outras palavras, é necessário acesso a crédito anticíclico frente a quedas de receitas, e condições de financiamento módicas e estáveis, sem expor os entes subnacionais a flutuações da política monetária que eles *não têm meios de enfrentar pela própria cessão da soberania monetária à coordenação central*. Do contrário, a união fiscal seria exposta à instabilidade do ciclo econômico, criando distorções insustentáveis e obrigando operações de socorro sem planejamento ou coordenação, o que colocaria em xeque o desenho *constitucional* das repartições tributárias. O acesso a financiamento com juros módicos e estáveis é, assim,

condição da manutenção do pacto constitucional de repartição de receitas e competências de gasto.

Em suma, do ponto de vista das finanças do setor público como um todo, haver mais gasto e portanto mais endividamento de qualquer unidade se insere no cálculo dos ônus e bônus da política fiscal nacional em relação às restrições reais da economia, no complexo debate sobre coordenação decisória vs. autonomia administrativa, e nas disputas políticas verticais do setor público. A distribuição do poder fiscal tem sua base no desenho constitucional de repartições tributárias e de competências, que é relaxado pelo acesso a endividamento, o qual posteriormente se torna um mecanismo de redistribuição fiscal pela cobrança de encargos, onde a taxa de juros define a extensão temporal de tal redistribuição. Se as unidades constituintes da união monetária cedem ao governo central a prerrogativa da política monetária e da coordenação do acesso ao endividamento, a elas deve ser garantido o acesso a crédito anticíclico e a estabilidade da taxa de juros, significando que o relaxamento da restrição orçamentária em um momento tenha consequências previsíveis e módicas sobre a extensão temporal dos encargos, isto é, da redistribuição fiscal contracionista.

1.6 A literatura de planejamento regional

Ainda que não explicitamente, a literatura de desenvolvimento econômico regional (como em Brandão, 2007) traz indicações teóricas sobre a organização do setor público subnacional em consonância com os objetivos macroeconômicos de enfrentamento das restrições reais da economia nacional. Advoga-se em favor de coordenação e fortalecimento de *múltiplas escalas* territoriais de decisão, ressaltando a importância da escala intermediária regional/estadual para o planejamento das políticas públicas. Ao mesmo tempo, critica-se a tendência *localista*, das visões atualmente dominantes sobre o federalismo, de atomizar esferas de decisão sem coordenação.

Brandão (2014) caracteriza o federalismo como “pacto territorializado do poder, compartilhamento de processos decisórios em torno de problemas comuns e capacidade de estruturação e organização sociopolítica das escalas nacional e subnacional” (Brandão, 2014, p.213), defendendo que uma concepção estrutural e abrangente de federalismo deve dialogar ininterruptamente com as concepções de desenvolvimento e de planejamento. Retomando Furtado, compreende as estruturas de decisões como a categoria analítica unificadora para pensar estes três conceitos. É crucial a questão das escalas espaciais enquanto construção social e disputada, visto que um problema pode manifestar-se numa escala mas ter sua determinação

em outra. O poder está justamente na capacidade de articular escalas e intervir de modo transescalar.

Em relação ao caso brasileiro, retoma-se assim a reivindicação de Furtado (1984) de se adaptar o quadro federativo a fim de que regiões possam adquirir peso nas decisões nacionais, e de que a solução passa pela rearticulação entre poder central e *estadual*, regionalizando o poder central e restaurando a autonomia estadual (Furtado, 1999). Neste sentido, a situação brasileira recente é de desmonte das instâncias de coordenação desde 1982, o que fez prevalecer “*uma perspectiva setorialista e compartimentada, fragmentada e desagregadora nas decisões públicas*” (Brandão, 2014, p. 219). Se desde o regime autoritário reduz-se a influência dos grupos sociais regionais e locais, assumindo a perspectiva setorial e portanto perdendo a visão integrada do desenvolvimento, a Nova República compõe um “Estado gerencial”, no qual “*são os planos nacionais, regionais, setoriais e de ordenamento territorial que devem se ajustar ao PPA [Plano Plurianual] e não o contrário*” (ibidem, p.220). O desmonte ou o descaso com as instituições estaduais de estatística e pesquisa compromete a produção de diagnósticos estruturais, adotando-se soluções padronizadas por todo o país.

É enfatizada a problemática sobre a natureza da esfera intermediária de poder, raras vezes favorecida na oscilação histórica entre centralismo e localismo: “*O Brasil ergueu uma escala nacional insuficientemente dotada de escalas intermediárias e com uma escala local sem substrato*” (ibidem, p.227). Sobre a escala local, o autor problematiza a construção da cidadania e a provisão de bens e serviços de utilidade pública para que se constitua uma “escala do lugar” capaz de aglutinar interesses e identidades em escalas supralocais. A falta de um projeto nacional de desenvolvimento, e de legitimidade política para a ação estatal multiescalar, somada à crescente concorrência horizontal entre os entes federativos, impede a cooperação regional e no limite a própria participação cidadã.

1.7 A teoria dominante sobre federalismo fiscal

Poucas destas conclusões até aqui são tratadas pela literatura dominante – marginalista, baseada no individualismo metodológico, e de viés monetarista na macroeconomia –, sobre a repartição subnacional da política fiscal, chamada de literatura sobre *federalismo fiscal* mesmo em países Estados unitários, isto é, não-federativos¹⁸.

¹⁸ Tal fato já aponta o esvaziamento do conceito de federalismo nesta literatura (Affonso, 2003), reduzido à simples ideia de descentralização, o que reflete um reducionismo ao senso-comum tanto da macroeconomia quanto da ciência política.

1.7.1 Correntes de federalismo fiscal

No pós-guerra, havia a predominância da *welfare economics*, provindo da síntese neoclássica e no contexto de políticas keynesianas de bem-estar. A visão mais influente sobre organização do setor público, neste período, é bem representada por Musgrave (inicialmente Musgrave, 1959, atualizado em Musgrave e Musgrave, 1973, conforme Affonso, 2003, p.28), e tende a uma organização *mais centralizada* – dando pouca atenção às escalas territoriais intermediárias (Affonso, 2003, p.32) – havendo justificativas para descentralização apenas sob a ótica da eficiência alocativa. O sistema político (e a intervenção do setor público na economia) é, nesta literatura, tomado como exógeno, devendo corrigir as “falhas de mercado” e implicitamente associado à eficiência que o mercado deixa de prover (ibidem, p.19). Se a divisão de competências segue critérios de eficiência alocativa (internalização de externalidades, economias de escala), a divisão de receitas também deve seguir a escala mais eficiente para a arrecadação:

...os fatores de produção (...) com maior mobilidade espacial deveriam ser tributados pelo governo central, enquanto aqueles fatores com nenhuma mobilidade (...) seriam tributados de forma mais eficiente pelo governo local. (...) Aos governos estaduais caberia a tributação do consumo (Affonso, 2003, p.30).

As incongruências fiscais seriam harmonizadas, pelo governo central, por transferências compensatórias.

Este paradigma keynesiano e cooperativo, com grande interlocução com os temas discutidos nas seções anteriores, será substituído, sobretudo nos anos 1970, pela *Public Choice Theory*. Esta teoria estende a análise econômica para o “mercado político”, no qual enxerga diversas “falhas de Estado”, por vezes mais graves do que as “de mercado”. A descentralização administrativa é então valorizada irrestritamente como um meio de promover “condições de mercado” no setor público pela concorrência entre entes subnacionais e “conter o Leviatã” (Affonso, 2003, p.69). A bandeira da descentralização irrestrita associa implicitamente os governos subnacionais em concorrência à eficiência ideal que o mercado, e o Estado nacional, deixam de prover (ibidem, p.73). Nos anos 1990, há certo recuo dessa postura, e as novas correntes da Nova Economia Institucional e Nova Economia Política (*new institutional economics* e *new political economics*) combinam a descentralização da *public choice theory* com a necessidade do governo central “formar” o livre mercado enquanto instituição, enxergando a necessidade de centralizar certos poderes regulatórios e de desenho das próprias reformas. Mas ainda busca-se a “*relação estreita entre receita própria local e gasto público local*” (ibidem, p.173) como forma de criar “interesse político” dos cidadãos, associando os benefícios aos seus custos e portanto votando de acordo a maximizar o benefício social marginal

– o que já está presente no “princípio da equivalência fiscal” de Olson (ibidem, p.74). As transferências intergovernamentais devem ser pensadas sempre para não obstar esse objetivo, e seguindo regras não-discrecionárias.

Com forte influência da *Public Choice Theory* e da Nova Economia Política/Nova Economia Institucional, há extensa literatura que enfatiza os desincentivos *institucionais* para a execução de políticas contracionistas em cada esfera de governo tomada isoladamente. Se os ganhos de uma política contracionista, em termos de “sustentabilidade financeira” do setor público, são compartilhados por toda a nação, mas os custos (eleitorais) são individualizados (ou, ao contrário, se os ganhos eleitorais de uma política expansionista são individualizados, mas os custos do endividamento, difusos) tem-se uma *tragédia dos comuns* em que os agentes individualmente são levados a um equilíbrio pior para todos. Na medida em que existe uma tentação estrutural dos gestores em expandir os gastos inadvertidamente, a contração fiscal torna-se o sinalizador da disposição da gestão pública em enfrentar sua natureza e fazer o necessário para atingir o equilíbrio das contas. A imposição institucional de políticas de ajuste se impõe como meio de corrigir permanentemente essa “falha de Estado”. No mais, é preciso “desenvolver formas de proteger o governo central e o sistema financeiro nacional de uma exposição excessiva ao endividamento subnacional” (ibidem, p.172), inclusive pela atitude “hands-off” de deixar os entes subnacionais quebrarem. “O Brasil, por exemplo, é criticado diversas vezes no relatório do Banco Mundial por haver reestruturado, em três ocasiões, a dívida dos estados nos anos 90” (ibidem, p.172) o que teria gerado um problema de *risco moral*, desassociando os custos para o contribuinte-consumidor, dos benefícios. Submeter as finanças públicas subnacionais a regras rígidas importa na medida em se consegue conter o “viés deficitário” de cada nível administrativo, evitando “riscos macrofiscais” para o país, sem subjugar-se aos problemas de ação coletiva decorrentes de benefícios localizados e custos difusos (Olson, 1965).

1.7.2 Macroeconomia monetarista e política fiscal passiva

Esta mecânica de imposição das *restrições orçamentárias fortes* aos entes subnacionais é decorrência da visão dominante sobre o papel do Estado e da política fiscal na economia. De acordo com Lopreato (2006), essa visão macroeconômica é a de que o principal objetivo da política fiscal nacional é servir como *âncora de expectativas dos agentes privados*, de onde sua previsibilidade e sustentabilidade intertemporal são o eixo da estabilidade de preços e do estímulo ao investimento privado. Parte-se de uma concepção monetarista da emissão de moeda, pela qual pode haver limites à solvência do setor público na própria moeda, e esse risco

se reflete em juros altos (*taxa de juros endógena*) e instabilidade dos investimentos, comprometendo o crescimento da economia.

O cerne da política fiscal *macroeconomicamente responsável* é resumido na capacidade do gestor público levar a cabo políticas austeras, enfrentar as pressões políticas pela expansão dos gastos e manter a disciplina fiscal. Define-se assim, de maneira simples, a *condição da política fiscal responsável*: o equilíbrio orçamentário. Na eventualidade de ocorrerem períodos deficitários, estes precisam ser compensados por períodos superavitários, alcançando-se assim um equilíbrio “intertemporal” das contas públicas¹⁹. O maior ou menor sucesso em se manter a perspectiva de tal equilíbrio – a “credibilidade” da política fiscal – é visto como condição central para a estabilidade dos preços, do câmbio, e para o crescimento da economia através dos investimentos privados (Lopreato, 2006). Passando por diversas vertentes de pensamento mais ou menos afins, define-se como ótimo um papel *passivo* para a política fiscal – centrado na austeridade para não gerar desequilíbrios – deixando-se para os mecanismos automáticos do mercado a resolução das principais questões macroeconômicas nacionais. As condições de demanda agregada são vistas como secundárias, senão no curto prazo, certamente no longo, para a determinação do nível de atividade e do crescimento. Isto porque os agentes privados, pelo próprio funcionamento do mercado (livre de distorções induzidas pelo Estado), levariam a economia à plena utilização da capacidade produtiva.

Havendo a tendência automática ao pleno emprego, sobretudo no longo prazo, não há papel central para distribuição de renda no crescimento (podendo ser até um papel negativo, na medida em que as classes mais pobres poupam menos), sendo pouco relevantes a progressividade da política fiscal. Em muitos exemplos dessa visão, mesmo os gargalos de oferta ou a dependência externa se ajustam automaticamente – ou ao menos melhor do que se o Estado interviesse. A política fiscal deve ser *passiva*, principalmente em termos macroeconômicos, por envolver sobretudo *ônus fiscais*, sendo descartados os seus bônus para o crescimento da economia. Recuando aos debates de filosofia moral (de onde a economia enquanto ciência surgiu), perde-se, assim, em sentido mais profundo, a própria noção de autodeterminação da sociedade, em nome de um conformismo em relação à alocação ótima do mercado. Como vimos, na literatura dominante a questão da subdivisão administrativa da política fiscal em diferentes escalas é problematizada unicamente com base nas microeconomias políticas dos gestores públicos em seus incentivos pessoais (ou de

¹⁹ Ver Barro (1974) para o popular modelo de equivalência ricardiana.

organizações individuais), sem considerações maiores sobre objetivos de política fiscal nacionais que extrapolam a esfera fiscal específica.

Exemplo dessa linha de pensamento, Franco (2017) faz uma história neoinstitucionalista das instituições *monetárias* brasileiras, onde a questão federativa aparece com certo destaque, especialmente em relação aos bancos públicos estaduais. Tais bancos públicos são entendidos como “criadores de moeda” (Werlang e Fraga, 1995; Werneck, 1995) e o problema do endividamento é enquadrado como um problema *monetário*, sendo a solução o fortalecimento da autoridade monetária. A essencialidade de extinguir tais bancos (operação que seria levada a cabo no fim da década de 1990), é a operação gêmea de criar as “restrições orçamentárias fortes” que nada mais são que uma grande repressão ao crédito ao setor público subnacional. Temos assim um arcabouço teórico que, sob uma bandeira de controle monetário, passa por reprimir o endividamento de todas as esferas do setor público, em especial os subnacionais, criando a centralização monetária em oposição à “descentralização monetária” anterior. A criação efetiva do banco central institucionalmente apartado é um grande passo nesse sentido. Como veremos no capítulo 3, o BCB se torna o único órgão com acesso ilimitado a crédito, e um órgão inteiramente insulado e centralizado.

1.8 Conclusão

Vimos que as teorias dominantes sobre a repartição fiscal vertical do setor público – baseadas em uma concepção macroeconômica a que nos referimos amplamente como monetarista – concentram sua agenda de pesquisa em questões de organização institucional e microeconomia política. Essa abordagem caracteriza-se por uma questão central de aversão a risco: o risco de captura do poder Executivo, de sua discricionariedade e autonomia, por grupos de interesse organizados (Olson, 1965). Há um debate acirrado, ocorrendo ao longo da história fortes imposições políticas de restrição, as quais atribuem o endividamento público, e a permissividade *monetária* com os déficits fiscais, aos vícios de oligarquias e clientelismos capturando o sistema democrático. Por conta disto, na separação dos poderes, a autonomia do Executivo é posta em xeque pela criação de regras fiscais que lhe reduzem o espaço de manobra, e pela criação de restrições institucionais ao endividamento, por meio do insulamento do poder Monetário no Banco Central, o qual tem o máximo de autonomia para seguir suas metas sem deixar ocorrer a *dominância fiscal* do Executivo. A autonomia dos Executivos subnacionais é duplamente restringida, então, pela sua submissão ao regramento do governo central e os mecanismos de blindagem deste aos anseios subnacionais pelo poder de emissão.

Nesta literatura dominante, sem considerar relevante o efeito indutor da política fiscal em relação ao crescimento de longo prazo, a principal questão para o setor público é o viés deficitário dos gestores e a necessidade de controles externos para garantir sua “responsabilidade fiscal” e impedir o comportamento de caronas. Interpreta-se o caso brasileiro como a corrosão destes controles, que determinou, pela dominância fiscal, as crises dos 1980 e 1990. Assim, para o diagnóstico dominante de federalismo fiscal, a descentralização possui virtudes de eficiência, sempre que houver a centralização dos controles impondo uma lógica de austeridade para evitar a tragédia dos comuns. Além disso, com base em critérios de eficiência alocativa, deduzem em favor da *descentralização* de funções a nível local, como que para emular a atomização de agentes da concorrência perfeita.

Já uma abordagem ligada a concepções macroeconômicas coerentes com o Princípio da Demanda Efetiva, e largamente referidas como keynesianas, ao tratar da intervenção do setor público na economia e a existência do nível subnacional de decisão de gasto e tributação, insere a discussão dentro de uma lógica mais ampla, de funções ativas para a política fiscal, de impulso ao crescimento e de enfrentamento das restrições estruturais da economia. Uma vez abandonada a ideia de eficiência automática do mercado, que seria resultado da interação entre um número infinito de agentes atomizados, o desenvolvimento passa a ser um objetivo pensado e construído por uma sociedade, no qual o relacionamento entre poder nacional e regional deve ter caráter integrado tanto no que diz respeito às responsabilidades por dispêndio e tributação, quanto a formas políticas de coordenação da intervenção do setor público que integrem objetivos nacionais e regionais nas diferentes escalas do planejamento territorial.

O desenho constitucional de repartição tributária e de competências é o balizador da distribuição vertical do poder fiscal. Dentre os objetivos keynesianos para tal desenho, temos a necessidade de se buscar a cooperação de uma união aduaneira (a paz fiscal) para constituir um mercado doméstico e a complementariedade entre as regiões, e a necessidade de concertação de gastos fiscais em uma coordenação nacional voltada ao enfrentamento das restrições ao crescimento (de capacidade, externa e de conflito distributivo), evitando (por meio de instrumentos tanto monetários como fiscais) a ocorrência de políticas fiscais contractionistas autodestrutivas por conta do desenho fiscal.

Dentro deste debate, que se situaria no campo da heterodoxia, do ponto de vista macroeconômico não haveria nenhuma necessidade de (ou virtude intrínseca ao) equilíbrio fiscal, seja no curto seja no longo prazo. Para essa abordagem geral haveria uma importante diferença entre as finanças regionais e as nacionais. Enquanto o endividamento do governo central forma o mercado de títulos públicos por meio do qual o banco central forma a taxa

básica de juros, o mesmo não ocorre com governos subnacionais, que só têm os graus de liberdade financeira associados ao poder monetário de maneira mediada, por meio de seus canais de financiamento com o governo central; podendo incorrer em custos mais altos de captação quanto mais incerto for tal acesso. Assim, a discussão da repartição de atribuições e de recursos entre governo central e regional, dentro de uma perspectiva heterodoxa, também necessita incluir, no debate entre ação centralizada e autonomia regional, questões de financiamento, balanceando espaços de decisão regionais de política macroeconômica com a coordenação da política fiscal da federação.

CAPÍTULO 2 Origens do endividamento estadual no Brasil pré-LRF

2.1 Introdução: história econômica do período e contribuições propostas

A estrutura do endividamento estadual no Brasil atual segue, em suas linhas mestras, contratos firmados entre 1987 e 1999, com prazos de 20 a 30 anos, que condicionaram toda a política fiscal estadual desde então. Tais contratos expressaram o redesenho político e das relações federativas e a reestruturação da economia e do setor público brasileiro.

No plano nacional, a historiografia do período ressalta tanto (i) a redemocratização e (ii) a nova Carta Constitucional, como (iii) as crises econômicas e (iv) o desmonte do modelo de crescimento liderado pelo Estado. Mas pouca atenção é dada ao que ocorreu na confluência desses processos: uma evolução constitucional das instituições fiscais brasileiras e das relações financeiras entre a União e os estados, tendo como desfecho os Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAFs).

Os PAFs foram programas permanentes desde então de ajuste fiscal e privatização, impostos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e associados aos contratos de assunção de dívidas e refinanciamentos da Lei nº 9.496/1997 e do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES. Eles foram confirmados pela edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, com o que se completou o *fim do federalismo dual para o nível estadual*, e a instituição da federação hierárquica trinária. Isto sedimentou um modelo territorial compartimentado, com tendências de competição se sobrepondo à cooperação, e com uma hierarquia clara de submissão financeira dos estados à União. A STN desde então impôs ajustes fiscais, a cobrança de encargos financeiros (revertendo a repartição tributária entre os entes), e proibiu o acesso a crédito.

A análise da dimensão regional do processo federativo de imposição dos PAFs evidencia que tais contratos deixavam, como herança para o novo século, *consequências fortemente assimétricas entre os estados*, penalizando os antigos centros econômicos e beneficiando os novos. Porém, dificilmente a literatura econômica sobre os anos 1980 e 1990 questiona a legitimidade dos contratos dos PAFs, tendo se tornado lugar comum assumir como consensual a culpabilidade dos governos estaduais no processo de endividamento que culminou naqueles programas. Na verdade os governos estaduais são culpabilizados também pela descoordenação econômica e política do país durante os anos 1980, o que justificou as restrições impostas nos anos 1990. Como veremos neste capítulo e no seguinte, diversos trabalhos

ortodoxos enfatizam, como cerne do desafio estrutural das reformas, a irresponsabilidade fiscal do setor público (Bacha, 1994; Werneck, 1995; Werlang e Fraga, 1995). Alguns a associam diretamente a ter sido um efeito colateral da redemocratização, por ter suspenso as instituições de controle anteriormente vigentes (Franco, 1995).

Já as narrativas heterodoxas sobre os 1980, concentradas na crise macroeconômica da inflação e da dívida externa, e que foram se consolidando ao longo dos 2000, em geral, deixam de lado a desconfortável questão estadual. Assim, a historiografia econômica sobre o período – das duas décadas de 1980 e 1990, quando se reestruturou toda a federação, a República, e a participação do Estado na economia – frequentemente é unilateral, perdendo de vista a lógica do sistema anterior às reformas dos 1990 e as possibilidades históricas que ficaram para trás. As reformas dos 1990 aparecem então como o momento demiúrgico de introdução de lógica numa *tabula rasa* de relações dispersivas, uma tragédia dos comuns sem projeto de nação. Essa cegueira ao sistema anterior impede de ver a continuidade de processos de longo prazo, os legados e a trajetória que determinam as opções de cada momento histórico; os processos históricos mais lentos. Em uma palavra, a narrativa sobre a transformação econômica e federativa do período tornou-se excessivamente teleológica, sem enxergar os outros caminhos possíveis que poderiam ter sido tomados no Brasil.

Do ponto de vista político, a transformação das eleições em eleições *democráticas* ofuscou a funcionalidade e as continuidades de padrões federativos desenvolvidos nas eleições do período militar (como abordaremos na seção 2.4.5). Do ponto de vista econômico, a transformação da intervenção estatal na economia, passando pela privatização e desregulação de diversos setores (indústrias, bancos, comércio exterior), além da estabilização inflacionária, são questões tão polemizadas que ofuscaram a funcionalidade das principais instituições financeiras do regime militar: *a conta-movimento* do Banco do Brasil, *o orçamento monetário* do Conselho Monetário Nacional (CMN), e *a submissão do Banco Central do Brasil* (BCB) ao Tesouro Nacional (TN) (e, em certa medida, aos Tesouros e Bancos Estaduais). Nesta última seara, com base na recente revolução²⁰ da análise heterodoxa do papel do Banco Central, e, com isso, da justificativa teórica da funcionalidade e dos potenciais do sistema precedente, podemos avançar uma nova historiografia econômica.

Pretendemos analisar este período, evitando a chave de leitura reducionista. Para resgatar a *ambiguidade* da atuação do Estado em relação à sociedade, e dos estados em relação

²⁰ Como vimos no capítulo 1.

ao restante da federação, sem descartar *a priori* aquele momento político como tendo apenas dois caminhos – uma repetição desagregadora da crise e do caos, ou a austeridade imposta pela centralização que ocorreu. Esta visão teleológica, que só enxerga como solução histórica o que realmente foi feito, filia-se a uma leitura *centralista* no plano federativo, *monetarista*²¹ no plano econômico, complementada pela denúncia do estatismo e do funcionalismo como *patrimonialistas*, e dos governos estaduais como *coronelistas/clientelistas*, fazendo-se apologias de inspiração norteamericana à relação direta com os governos municipais e à fiscalização pelos respectivos legislativos.

Pretendemos apresentar, neste capítulo e no seguinte, três contribuições para a literatura:

- (i) Na *macroeconomia do crescimento e da inflação*, ressaltaremos a funcionalidade potencial do ativismo fiscal, da intervenção e da despesa estatais financiadas por dívida em moeda doméstica. Assumindo uma leitura diretamente oposta ao diagnóstico monetarista da crise e da inflação, adotamos um diagnóstico de inflação de custos (e não de demanda, cf. Bastos, 2001) importada pelos choques cambiais (fruto de fatores financeiros largamente exógenos – ver Devlin, 1989).
- (ii) Na *macroeconomia monetário-financeira*, ressaltaremos o papel dos bancos públicos no financiamento dos tesouros públicos como algo intrínseco às relações financeiras do setor público – rompendo novamente com o diagnóstico monetarista que prevê a separação da autoridade monetária como precondição incontornável para a estabilização. Se, do ponto de vista do ciclo econômico, era legítimo o acesso ao endividamento doméstico em tempos de crise, do ponto de vista institucional a própria posição do BCB como autoridade monetária insulada e centralizada foi uma criação institucional do período, que ativamente atuou para impor a austeridade à federação.
- (iii) Finalmente, *no plano político*, traremos a primeiro plano a reorganização federativa dos anos 1990 como uma repressão estadual, de caráter permanente. Nesse contexto, os conflitos e os refinanciamentos intergovernamentais dos 1980 ganham um aspecto de disputa pelo desenho da repartição vertical do poder (uma disputa constituinte) mais do que uma mera fuga para frente predatória, sem potencialidades.

²¹ Como definido no capítulo 1.

Como veremos, para o ponto (ii) da macroeconomia monetário-financeira do setor público, o momento definidor do ponto de vista institucional parece ter sido 1994 (como defende Franco, 2017) com o insulamento do CMN, que levaria à consolidação da relação hierárquica do BCB como autoridade máxima *de facto* centralizando o comando do setor público financeiro no país²². A desarticulação regional, pela repressão dos estados – que se tornarão entes não-cooperativos, subnacional-representados e em guerra fiscal – nos leva de volta ao diagnóstico macroeconômico do ponto (i), onde vemos a corrosão da funcionalidade do ativismo fiscal pela sua descoordenação entre níveis federativos, conduzindo a um diagnóstico de “federação sufocada” na raiz da crise econômica e política que vivemos hoje.

Esse capítulo está dividido em 7 seções, sendo a primeira esta introdução. Na seção 2, contextualizaremos a lógica fiscal e os conflitos da federação brasileira nos anos 1970 e 1980, do auge do regime militar desenvolvimentista ao “federalismo estadualista” em crise macroeconômica. Na seção 3, resgataremos brevemente o debate macroeconômico sobre o período, fazendo a crítica dos choques monetaristas. Na seção 4, apresentaremos as evoluções do redesenho constitucional de 1988, enfatizando as reformas dos 1990 e a constatação da repressão estadual.

2.2 Centralismo político e Estado desenvolvimentista nos anos 1970 e 1980

Para compreender o profundo processo de transformação política e econômica que ocorreu nos anos 1980 e 1990, e que condicionou as trajetórias fiscais dos estados brasileiros, é preciso antes situar a lógica geral de sustentação do regime antecedente nestas duas esferas.

2.2.1 A lógica fiscal do regime militar

No plano econômico, o regime militar possuía um projeto desenvolvimentista, que foi implementado através das várias reformas organizadas desde 1964 em torno, inicialmente, do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo). Estas reformas garantiram instrumentos fiscais, financeiros e de coordenação institucional, permitindo que a política fiscal contribuísse para sustentar o crescimento. Isso se dava pela correção das falhas de mercado (conforme entendiam seus formuladores inspirados pela síntese neoclássica) atuando nos setores em que os sinais do sistema de preços eram insuficientes para atrair investimentos privados, e apoiando

²² Datam de 1994 as intervenções do BCB nos principais bancos estaduais que resultariam em sua liquidação, e a assunção informal pelo BCB de 90% da dívida mobiliária estadual que resultaria nos PAFs.

os setores que formavam a estratégia de desenvolvimento da estrutura produtiva nacional (Lopreato, 2013, p.77).

Esta estratégia era organizada por meio de diversos espaços de decisão fiscal, existindo um sistema múltiplo de orçamentos e unidades de gastos mais ou menos autônomas no governo federal:

...o processo de descentralização das atividades do governo federal, a partir de meados dos anos sessenta, promoveu um forte movimento de criação de empresas públicas e de multiplicação do número de autarquias e fundações federais. Este processo de fragmentação institucional atingiu mais fortemente as políticas de natureza social, destacando-se os setores de saneamento básico, transportes urbanos e limpeza pública. (Guardia, 1992, pp.10-11, grifos nossos)

Assim, o Banco Central do Brasil (BCB), recém-criado pela Lei nº 4.595/64, mantinha-se em uma espécie de fusão financeira com o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil (Guardia, 1992, p.14), garantindo financiamento irrestrito aos órgãos-chave da estratégia fiscal. Tais instituições se guiavam pela estratégia de crescimento liderado pelo Estado, assim como os bancos públicos, os complexos setoriais das estatais, e as políticas de subsídio e crédito do orçamento monetário do Conselho Monetário Nacional (CMN),

Em termos da organização federativa da política fiscal, ela era articulada a partir do poder central, que, por meio de diferentes mecanismos (como transferências vinculadas, repasses das instituições oficiais de crédito, convênios, crédito a áreas específicas e os próprios gastos diretos) subordinava e conduzia os entes subnacionais, direcionando suas despesas para torná-las compatíveis com o projeto oficial (Lopreato, 2002). A forte centralização tributária não era a única, e nem sempre a mais importante manifestação da perda de autonomia subnacional, posto que as transformações institucionais esvaziavam a capacidade dos governos subnacionais, transferindo as decisões de investimento para a órbita de autarquias, fundações e empresas estatais²³. Estas frequentemente funcionavam mais como órgãos subsidiários das “matrizes” federais de cada setor, do que como braços da administração pública subnacional (Rezende, 1982). Neste arranjo, as despesas dos Tesouros Estaduais foram perdendo posição relativa no conjunto dos gastos do setor público estadual, cedendo espaço à presença de

²³ “A articulação da esfera federal com os órgãos da administração descentralizada e do setor empresarial de estados e municípios ganhou relevância na sustentação dos investimentos públicos. Primeiro, havia padrões específicos de articulação no âmbito das empresas públicas, com a formação dos sistemas nacionais, em que as empresas locais atuavam, em grande medida, como agentes do órgão federal ... Segundo, os estados e municípios transformaram em empresas as unidades historicamente identificadas com a administração direta (transporte, saneamento, habitação e outras), com o intuito de ter acesso às linhas de financiamento federais. Terceiro, as empresas ligadas ao setor primário, responsáveis por assistência técnica e extensão rural, por disporem de baixa capacidade de autofinanciamento, dependiam da integração com os órgãos federais para viabilizarem seus programas de gastos (Lopreato, 2002).” (Lopreato, 2013, p.111, grifos nossos)

empresas públicas e dos órgãos da administração descentralizada com acesso a outras fontes de financiamento.

Empresas, embora formalmente vinculadas às administrações estaduais, estavam inseridas no projeto de desenvolvimento nacional, participando, portanto, da estratégia de crescimento do governo central, e captavam recursos em consonância com as orientações da “matriz”, sem considerar a [decisão ou a] capacidade de pagamento das UFs (Mora, 2002, p.5, grifos nossos)

Os bancos estaduais – onde o funcionalismo estadual tinha suas contas, para receber o salário – foram ocupando lugar central na montagem dessa arquitetura institucional, pela intermediação de crédito federal, pelo crédito ao Tesouro e às estatais baseado em recursos próprios e externos, e, posteriormente, pelo carregamento de títulos da dívida estadual (Lopreato, 2002, pp.110-113).

A “responsabilidade fiscal” subnacional tinha *fronteiras borradas*, tanto por conta da falta de autonomia decisória, como nos próprios fluxos de recursos orientados pela estratégia setorial, e ignorando a repartição federativa. Não era, sublinhe-se, simplesmente o conceito de *soft budget constraints*, as restrições orçamentárias “frouxas”, conceito de uso corrente para designar arranjos institucionais desprovidos de limitações quantitativas de despesa, diretamente, ou por potenciais socorros paternalistas²⁴. No caso em tela, muito além de auxílios externos em caso de arrecadação insuficiente (que seriam as “restrições frouxas”), as esferas orçamentárias subnacionais eram atravessadas por fluxos de gastos de decisão externa; para alguns programas elas eram meras ratificadoras, executoras da estratégia central.

Este complexo sistema, com fragmentação institucional coordenada pela estratégia de desenvolvimento, dependia integralmente do centralismo político para se manter funcional.

O complexo processo de interligação das contas públicas e a dispersão de fundos e programas resultaram na interdependência entre as unidades oficiais e na construção de um sistema pouco transparente de fluxos financeiros. Isto comprometeu tanto o controle da sociedade quanto a análise da real situação fiscal do setor público, condições que teriam pouca chance de sobreviver em outro contexto político. (Lopreato, 2013, p.114, grifos nossos)

2.2.2 A força mal contida dos governos regionais (1964-1982)

Se o centralismo político era o alicerce coordenador daquela opaca capilaridade institucional de estímulos setoriais, a solidez desse centralismo sempre teve uma relação de

²⁴ O conceito, de ampla utilização para a descrição do caso brasileiro no período, tem sua origem no trabalho de Kornai (*Economia da Escassez*, 1980) de crítica à economia planejada dos estados comunistas do Leste Europeu.

tensionamento com o poder dos governadores estaduais. Mesmo em 1964 o sucesso do golpe militar requeria o apoio dos grandes estados (SP, MG, GB²⁵) e de suas PMs (Abrucio, 1998). Em 1965, a derrota dos militares nas eleições *diretas* para governador em GB e MG foi importante fator para o endurecimento do regime, com medidas para submissão das PMs ao Exército, o AI-2 logo em seguida, e em 1966 o AI-3 tornando indiretas as próximas eleições de governador (Abrucio, 1998, cap. 2).

...foi dos estados, e mais especificamente de seus governadores, que surgiram os maiores focos de resistência ao comando do governo militar. (Abrucio, 1998, p.63)

O regime autoritário endureceu e restringiu a autonomia subnacional coercitivamente, modificando regras para orientar os resultados eleitorais. Mas é importante notar que, ao longo de toda a sua vigência, foi necessária a sua legitimação por meio dessas eleições, em um jogo de permanente negociação e disputa sobre seu controle. O AI-3 e a Constituição de 1967 definiram como indiretas apenas as eleições para governador de 1966 e 1970; as eleições para governador de 1974 foram tornadas indiretas somente em 1972 (pela EC 2/72), e as de 1978, somente em 1977 (pelo “Pacote de Abril” da EC 8/77, que também tornou indireta a eleição de 1/3 do Senado).

A promessa de liberalização do regime esteve sempre presente e isso pode ser percebido pela manutenção de eleições [diretas] para o Congresso Nacional [deputados e senadores], para grande parte das prefeituras, para as Câmaras Municipais e para as Assembleias Legislativas. (Abrucio, 1998, p.73)

Em 1974, após 10 anos de centralismo político e em meio ao projeto de reabertura, conforme o governo militar procurava apoios entre as elites civis para referendar a transição, as eleições legislativas daquele ano tiveram grande importância ao resultar em inesperadas vitórias da oposição, o que fortaleceu os governadores. O regime central procuraria recompor sua base de sustentação entre os políticos em exercício, atenuando a centralização e o direcionamento tributários²⁶, e auxiliado pela desconcentração espacial prevista nos investimentos do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), procurando tornar o país mais multipolar. O movimento de descentralização política é reforçado pela estratégia de sustentação do crescimento “em marcha forçada” (Castro, 1985), a partir de 1974, amparado quase exclusivamente em gastos públicos.

²⁵ Sigla do antigo Estado da Guanabara.

²⁶ Pela EC 5/75 que fez o FPEM retornar gradativamente a 20% (previstos na Constituição de 1967 mas restritos desde 1968), pelos aumentos nas alíquotas do ICM favorecendo os estados industrializados, e em seguida pelo início da desvinculação das receitas subnacionais (Decreto 83.556/79).

Após o 1º choque do petróleo e com a desaceleração cíclica após a alta expansão do Milagre, o governo Geisel aposta na superação da crise externa pela intensificação da industrialização por meio do II PND. Tal processo se sustentava, no plano externo, pelo endividamento em dólares, que estavam bastante abundantes por conta da excessiva alavancagem do setor bancário estrangeiro, principalmente americano, desregulado, com baixos requerimentos, e crescentemente “superexposto” aos devedores da AL (Devlin, 1989). Houve um estímulo ao endividamento das estatais e à captação direta dos governos subnacionais no exterior como meio de garantir o suprimento de divisas²⁷ para o pagamento do serviço de dívida e das importações e o acúmulo de reservas.

Neste sentido, a Resolução do Senado Federal nº 62 de 1975²⁸ é um marco ao criar limites para o endividamento subnacional acompanhados de exceções que flexibilizam a sua expansão (Lopreato, 2002, p. 71; Mora, 2002, p.5). As restrições ao endividamento eram constantemente flexibilizadas pela aprovação de inúmeros pedidos de suspensão dos limites na contratação de empréstimos internos e por autorizações de operações externas. Consequentemente, *o controle federal era para regular não o limite, mas o uso dos recursos em prol dos setores alinhados com a estratégia de crescimento* (Rezende e Afonso, 1988 *apud* Almeida, 1996). Devemos observar que, havendo realmente uma estratégia nacional de desenvolvimento, tal diretriz é perfeitamente adequada a uma visão de política fiscal ativa onde as restrições ao crescimento são setoriais (sejam de importações, sejam de gargalos produtivos específicos). Como veremos, no contexto do forte ajuste externo que viria a se impor, essa política passaria a ser vista como equivocada por natureza, expressando uma falta de estratégia fiscal (isto é, de controles quantitativos rígidos).

Apesar da descentralização de investimentos e acesso a endividamento, as derrotas eleitorais do regime seguiram aumentando, ainda que fossem realizadas várias manobras políticas restritivas (como a restrição de propaganda televisiva em 1976, e o “pacote de abril” de 1977). As eleições para governador de 1982, as primeiras eleições diretas, foram decisivas para o processo de abertura política. Elas trouxeram uma mudança qualitativa – os chefes de

²⁷ Através da Lei nº 4.131/62 revista pela 4.390/64, e da resolução nº 63/67 do Senado Federal.

²⁸ Confirmada no ano seguinte pela Resolução SF nº 93/76. Estas permanecerão as resoluções do Senado reguladoras do endividamento subnacional até 1989 com a edição da Resolução nº 94/89 (Almeida, 1996). Até 1975, era reduzido o financiamento por crédito dos entes subnacionais (regulado pela Resolução SF nº 58/68, cf. Mora, 2002). Nas décadas de 1940 e 1950 era desprezível o endividamento subnacional, por conta de taxas de inflação substanciais e sob a vigência da Lei da Usura (Decreto-Lei nº 22.626/1933), que limitava a cobrança de juros *nominais* a 12% anuais e que só seria revogada para os agentes do Sistema Financeiro Nacional com a Lei nº 4.595/1964.

Executivo estadual passaram a ter a fonte de seu poder *no voto direto* – e uma mudança quantitativa – uma determinante vitória da oposição em quase metade dos estados, incluindo SP, MG e RJ. Os governadores destes estados passaram a articular o Diretas-Já, e o de Minas, Tancredo Neves, tornou-se o candidato escolhido para presidente em 1985 – reeditando a lógica pré-64 pela qual o presidente frequentemente construía sua candidatura a partir do cargo de governador²⁹. A abertura política passou “ *muito mais pela dinâmica da federação do que por negociações partidárias*” (Abrucio, 1998, p.101), sendo fortemente articulada pelos poderes estaduais. O poder central – que já vinha sendo fortemente questionado, em 1985 empossaria o vice-presidente após o falecimento do candidato eleito, e em 1986 assistiria ao fracasso do seu grande programa de estabilização – seguirá enfraquecido na federação, precisando cada vez mais do apoio dos líderes regionais para aprovar projetos no Congresso.

Estabeleceu-se, portanto, aquilo que Juan Linz chamou de *diarquia* (Linz, 1983). Ou seja, o sistema político se caracterizava pela coexistência de duas fontes distintas de poder, como também de duas estruturas de poder (Abrucio, 1998, p.94)

Tais mudanças políticas, somadas às crescentes dificuldades subnacionais em meio à desaceleração econômica e à alavancagem do setor público, refletiam-se em tentativas de descentralização tributária, aumentando os impostos subnacionais e o recebimento de transferências constitucionais³⁰. Ao mesmo tempo, já em 1979 e 1980, a crescente desvinculação das transferências constitucionais pôs fim a um dos elementos característicos do domínio federal sobre o sistema tributário (Lopreato, 2002, p.101)

Em 1983, a força política dos novos governadores se manifestou exemplarmente na vitória da Emenda Passos Porto (EC 23/83) “*à revelia da vontade da União e contrariando a área econômica do governo [central]*” (Lopreato, 2002, p.103), com grandes avanços na descentralização tributária³¹. Foi acompanhada pela Emenda Calmon (EC 24/83), reestabelecendo a histórica vinculação de gastos da União e dos estados na área de educação³².

²⁹ Juscelino Kubitschek (1956-1960) vinha do cargo de governador de Minas Gerais; seu sucessor, Jânio Quadros, do cargo de governador de São Paulo; os governadores Ademar de Barros (SP) e Carlos Lacerda (GB) também haviam frequentemente sido candidatos presidenciais de grande poder.

³⁰ A resolução do Senado Federal nº 129/79 estabeleceu aumento de 1% no ICM e gradativa equalização de S e SE até 1982. O ICM voltaria a subir 1% pela Resolução SF 364/83. A EC 17/80 determinou o aumento na participação do FPE e do FPM em 2% cada.

³¹ Ampliou a participação do FPE em 3% e do FPM em 5% na repartição do IR e do IPI, além de promover alterações no ICM, nas tarifas interestaduais, e o fim de isenções.

³² Presentes já na Constituição de 1934, removidas na de 1937, reinstituídas na de 1946, tais vinculações haviam sido removidas para União e estados na Constituição de 1969 (mantidos municípios com 20% das receitas tributárias), e agora eram reinstituídas como 13% dos impostos da União, 25% dos estados e 25% dos municípios (Giacomoni, 2011, pp.10-11).

De 1980 até 1986, a alíquota do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) saltou de 9% para 17%, e o FPE (Fundo de Participação dos Estados) pulou de 9% para 14% (Serra & Afonso, 1991:48). A Constituição de 1988 consolidaria ainda mais o fortalecimento financeiro dos estados e municípios em detrimento do enfraquecimento da União. (Abrucio, 1998, p.97)

Ao mesmo tempo, 1983 marca o início dos ajustes fiscais disfuncionais promovidos sob a égide do acordo com o FMI. Tais ajustes eram propostos sem o conhecimento das particularidades da institucionalidade fiscal brasileira. Os efeitos contraditórios, assim como os impagáveis encargos externos a que procuravam atender, garantiram uma severa e crescente crise econômica e inflacionária. Para os gestores das finanças estaduais, o colapso do padrão de financiamento externo e, em seguida, interno, no início dos 1980, os levou a concentrar esforços na negociação de recursos junto à União, tanto na disputa pelas transferências voluntárias quanto nas iniciativas para obter financiamentos. Isto se tornou importante já em 1983, com auxílios aos bancos estaduais, mas, sobretudo, a partir de 1987, quando a economia passou pela etapa mais dramática de instabilidade da crise monetária brasileira.

Ao longo desse processo, as forças centrífugas sobre o setor público estadual são revertidas, *voltando o Tesouro Estadual, e o governador, a centralizar as negociações* de refinanciamento e os ajustes necessários (Lopreato, 2002).

A partir de 1983, portanto, estava deflagrada uma dinâmica de correlação de forças, denominada “*federalismo estadualista*” (e a partir de 1988 de “*ultrapresidencialismo estadual*”³³) pelo influente estudo do cientista político da USP Fernando Abrucio (Abrucio, 1998), onde os governadores eram chamados de “*Barões da Federação*”. Para Abrucio (1998), que sintetizou uma leitura recorrente, os governos estaduais seriam forças centrífugas e predatórias na federação, intrinsecamente “*não-republicanas*”, regendo as respectivas bancadas estaduais no legislativo federal para barganhar benesses. Ao mesmo tempo, internamente os estados assistiam a uma hipertrofia do Executivo na medida em que os governadores também estavam regendo o legislativo estadual, devido à sua força eleitoral em relações clientelistas, mantinham precedência sobre os respectivos municípios e eram imunes à fiscalização do Tribunal de Contas e do Ministério Público estaduais.

De acordo com essa visão, este subproduto da redemocratização – um federalismo pervertido e autodestrutivo, entregue ao populismo e ao empreguismo imediatista, fortalecido

³³ “O momento privilegiado da pesquisa é o quadriênio 1991-94, exatamente porque nesse período se pode ver tanto a manifestação do poderio dos governadores em sua forma mais acabada, seja no embate com o presidente seja no controle do jogo político estadual, como também a criação das condições para a posterior crise dos governos estaduais, em virtude do tipo de atuação predatória adotada pelos governadores no auge do seu poderio” (Abrucio, 1998, p.21).

ainda na Constituinte – era o inimigo a ser combatido pelas reformas de estabilização econômica do país. Essa narrativa se apoia inteiramente no diagnóstico macroeconômico ortodoxo que vê a crise dos 1980 como oriunda dos excessos do estatismo patrimonialista, já apontando para os remédios centralizadores e privatistas necessários.

2.3 A disfuncionalidade dos choques ortodoxos dos anos 1980

Antes de prosseguir com as evoluções institucionais da Constituinte e dos anos 1990, devemos retomar o debate macroeconômico sobre os determinantes da crise dos anos 1980. É preciso ressaltar que a corrosão do centralismo político, da qual a Emenda Passos Porto de 1983 foi um marco, ocorreu em meio à crescente instabilidade econômica, amplificando seus efeitos de descoordenação dos instrumentos de política fiscal no país.

Os anos 1980 veem uma guinada na política fiscal federal, rompendo repetidamente com o regime de crescimento liderado pelo Estado. Em 1982, o acordo de assistência financeira do FMI sela a discussão em favor da posição ortodoxa, definindo o ajuste fiscal como elemento nuclear da política macroeconômica. Como Lopreato (2013, p.154) ressaltava, os diversos planos ‘heterodoxos’ de estabilização desde então ofuscaram a crescente influência monetarista no diagnóstico da inflação e nos rumos da política fiscal.

O esforço de reconstruir a força do Estado praticamente saiu de pauta, e passou a predominar então a tendência de negar o papel ativo da política fiscal, condição bastante evidente nos Planos Bresser [1987], na política ortodoxa do ministro Maílson da Nóbrega – a chamada política do ‘feijão com arroz’ [1988] – e no Plano Verão [1989]. Em todos esses momentos, as medidas restritivas de controle do déficit público vieram desconectadas da preocupação de pensar a ação fiscal como instrumento de defesa do crescimento. (Lopreato, 2013, p.148, grifos nossos)

A leitura dominante sobre os anos 1980 enxerga como uma década de fugas para frente (com alto custo inflacionário e para as finanças públicas) para prolongar a sobrevivência de um modelo de desenvolvimento mais ou menos fundado no próprio endividamento e, a essa altura, “esgotado”. No entanto, tal visão deixa de lado que a escolha do déficit público como meta-síntese dos programas de ajuste implementados naqueles anos tornava anacrônico e disfuncional todo o arcabouço institucional voltado ao ativismo fiscal (Lopreato, 2013, p.130). A remoção do propósito de estímulo setorial expansionista fez a institucionalidade fiscal desenvolvimentista perder sua orientação, requerendo longa transição de reformas, durante a qual seus efeitos eram contraditórios e autodestrutivos. Em uma palavra, não se procurava realmente sanar o regime fiscal voltado para o crescimento, mas desmontá-lo inteiramente.

Frequentemente, na literatura perde-se de vista a lógica fiscal anterior, que como defendemos era fundada no círculo virtuoso de gastos direcionados a setores estratégicos

combatendo gargalos e estimulando crescimento sustentado, com o qual se induziam as receitas tributárias, garantindo certa estabilidade dos resultados fiscais e do endividamento público em relação ao crescimento da economia, em um contexto de crédito interno barato e fortes controles na relação com o exterior. Frente à súbita escalada da restrição externa, propunha-se a política recessiva, com fortes reflexos em inadimplências e queda na arrecadação. Mas na medida em que os gastos não se contraíam na mesma velocidade que as receitas, ao que se somava os agora pesados encargos financeiros, realimentava-se a necessidade de endividamento em um ajuste fiscal autodestrutivo e desigual. Neste contexto, a imposição de restrições às dívidas internas, em vez de ter como efeito a sua redução, frequentemente tinha o papel de comprometer sua estrutura (suas fontes, prazos, riscos e custos) tornando-as mais instáveis e onerosas. A crise fiscal, longe de ser causa direta da espiral inflacionária, refletia a descoordenação do regime de crescimento. Os reformistas confundiam a necessidade do ajuste externo com uma suposta necessidade incontornável de reduzir os gastos públicos.

Assim, podemos resumir os determinantes da trajetória do endividamento estadual, em primeiro lugar, pelo cada vez mais instável crescimento econômico nacional, induzido por estímulos conflitantes do setor público e do cenário externo, e com eles o investimento privado, o consumo, e a partir daí a arrecadação. Em segundo lugar, outro fator central eram os instrumentos disponíveis de financiamento e, conforme eles iam sendo sobrecarregados, a piora no seu perfil. Em terceiro lugar, havia a disputa política sobre a repartição federativa das receitas tributárias, cheia de reformas de descentralização e manobras do governo central para contorná-las. As transformações políticas determinavam também a existência de estoques de dívidas herdadas tanto de decisões anteriores à autonomia política, quanto de unidades da administração indireta fracamente controladas. Além disso, do lado da despesa, a corrosão inflacionária dos gastos (isto é, os atrasos nas recomposições de poder de compra) fornecia ferramenta de ajuste. Finalmente, o acesso potencial a refinanciamentos determinava a “frouxidão” da própria restrição orçamentária, na medida em que se subentendia a disponibilidade de auxílios federais futuros. Esta frouxidão potencial só se efetivava na medida do conturbado acesso de cada estado a meios de se financiar, meios que estavam longe de serem ilimitados e livres de conflitos (como a literatura tenta caracterizá-los), passando por grandes disputas federativas, avanços e retrocessos, ao longo daqueles anos, como veremos no capítulo 3.

O fracasso das tentativas de estabilização nos 1980, somados à transição política, calcada em uma crítica às intervenções excludentes e opacas do regime militar, foram tornando cada vez mais difícil o caminho alternativo de redesenhar o Estado e manter a força de sua

presença. Ao mesmo tempo, a onda liberal por todo o mundo e o avanço das teorias econômicas fundadas em expectativas racionais, e especialmente os modelos de equilíbrio intertemporal, ajudaram a reverberar argumentos contrários ao ativismo fiscal em si e a relacionar diretamente déficit público e inflação. Alimentava-se, assim, o apoio às privatizações, à revisão dos instrumentos fiscais e financeiros e à adequação ao modelo de autoridade monetária institucionalmente separada das funções fiscais e federativamente centralizada.

Os fundamentos monetaristas serviram de base para a reformulação do modelo institucional, mas, naquele momento, não ocorreu uma profunda reestruturação do setor público. A não superação da crise econômica nessa situação de restrição absoluta de crédito internacional, a transição política e a falta de consenso em relação a como tratar o Estado produziram um quadro de semiparalisia, bloqueando propostas incisivas. (Lopreato, 2013, p.154, grifos nossos)

O Brasil passou neste período, como bem argumenta Brasília Sallum Júnior, por uma crise de hegemonia, no sentido gramsciano da palavra (cf. Sallum Júnior, 1994). Nenhum grupo ou coalizão conseguiu estabelecer um projeto nacional ao país, adaptado simultaneamente à nova realidade externa e interna. (Abrucio, 1998, p.103, grifos nossos)

A leitura ortodoxa e as reformas implementadas passam longe, portanto, do diagnóstico sobre a destruição do modelo de crescimento e desmonte da política industrial ante severos encargos externos, cuja transição à austeridade foi extremamente custosa em meio à reestruturação do endividamento por vias instáveis e onerosas. Ao contrário, muito se enfatizou sobre o peso dos gastos com funcionalismo, na esteira das tradicionais críticas ao empreguismo e ao patrimonialismo da administração. No entanto, os gastos com pessoal (e mesmo as despesas primárias como um todo) não parecem ocupar o cerne do endividamento crescente naqueles anos, em meio às quedas de arrecadação e aos pesados encargos financeiros. Neste sentido, Lopreato (2002) coloca que:

...os gastos com pessoal foram alvo de enorme polêmica, e o peso que ocupavam nas receitas correntes (média de 45,5% no conjunto dos Estados no período 1980/1988) contribuiu para avivar as paixões do debate em torno do número de funcionários e propagar a ideia de que foram os responsáveis imediatos pela difícil situação financeira dos Estados. Entretanto, a oscilação das despesas de pessoal no decorrer da década indica que o controle sobre os índices de reajustes permitiu utilizar a folha de pagamento como variável de ajuste dos gastos, e o achatamento dos salários tornou-se o instrumento usado na superação dos momentos de descontrole de caixa. Assim, não parece convincente a associação direta entre gastos com pessoal e crise estadual, como se os problemas de financiamento dos anos 80 tivessem aí suas raízes. Na verdade, os gastos com pessoal ocuparam papel passivo na dinâmica das despesas estaduais, e os governos estaduais conviveram com situações semelhantes durante anos, sem que tais despesas se mostrassem potencialmente explosivas, embora representassem parcela elevada das despesas correntes. (Lopreato, 2002, pp.118-119, grifos nossos)

Para além das críticas ao funcionalismo, a hipótese chave do diagnóstico dominante passa, no entanto, por razões de *economia política federativa*, na imposição dos custos estaduais

a toda a federação por conta do acesso aos refinanciamentos (como fica claro na posição de Abrucio, 1998). Nesta leitura, os governadores podiam expandir seus gastos e despreocupar-se dos custos financeiros, porque poderiam repassá-los à União – e esta seria a grande causa do endividamento e da crise inflacionária: uma Tragédia dos Comuns.

A falta de controle efetivo sobre o endividamento, somada aos efeitos de reputação originados das repetidas operações de resgate, reduziu a disciplina fiscal e criou uma acumulação de dívidas explosiva nos estados brasileiros. (Bevilaqua, 2002, p.iii, grifos nossos)

Contudo, na leitura keynesiana proposta, resgatando a lógica da política fiscal ativa, a questão para a trajetória de endividamento não é a criação de déficits, mas a *qualidade* dos gastos realizados³⁴. Se cada gasto tem um ônus como endividamento público, ele também fornece um bônus de estímulo à economia e a setores específicos, e o resultado líquido é que precisa ser avaliado em termos de “custos para a federação”. Por exemplo, o acesso aos recursos financeiros da União via bancos estaduais que evite falências, garantindo a conclusão de investimentos e a sobrevivência da indústria nacional contra a dependência de importações, pode ter sido benéfico para o crescimento econômico de longo prazo, para a arrecadação tributária e *para a própria estabilização do país* frente às suas reais restrições.

A questão não era a produção de déficits, mas a *descoordenação* da ação estatal. Neste sentido, a disputa por acesso a endividamento não era simplesmente uma disputa predatória de estados invadindo a competência do governo central, mas uma disputa pela própria maneira como seria reinstituída a coordenação. Após a solução centralizadora e hierárquica dos anos 1990, é preciso enxergar retrospectivamente as possibilidades institucionais que ficaram para trás.

Se, naquele contexto conturbado, os governos estaduais forçavam o acesso a endividamento, recusando uma contração fiscal descoordenada e um desmonte de serviços públicos, e expandindo políticas públicas, não é possível reduzir tal comportamento a um julgamento simplista de irresponsabilidade populista. Toda política pública guarda em si a ambiguidade de beneficiar políticos, atender a interesses corporativos e ainda assim fornecer benefícios agregados de difícil mensuração. A crise dos 1980 é complexa, não aceita reducionismos, e é preciso apreender sua ambiguidade para enxergar o caráter repressor (e suas sequelas de longo prazo) da solução que foi dada à política estadual, como veremos nas seções seguintes.

³⁴ E também, note-se, do sistema tributário – se mais progressivo, não comprometendo o consumo; se desincentiva gargalos (como o externo).

2.4 Os anos 1990: reformas anti-estadualistas

Em que pese a sofisticada interpretação de Abrucio (1998), a análise dos anos 1990 evidencia que a descentralização “estadualista” dos anos 1980 teve fôlego curto, tendo a Constituição de 1988 em si direcionado resultados ambíguos para os estados, sobretudo em vista das reformas constitucionais levadas a cabo ao longo da década seguinte. Nesta seção, abordaremos as reformas constitucionais levadas a cabo sobretudo a partir da Constituição de 1988, em seus aspectos tributário, de competências e eleitoral, para situar o diagnóstico sobre a centralização federativa do período.

2.4.1 ICMS, guerra fiscal e Lei Kandir

No campo tributário, uma transformação importante em 1988 se deu na criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pela unificação do antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) com os antigos “impostos únicos” (que eram de controle federal), alterando o repasse para os municípios de 20% para 25%.

O ICM fora criado em 1965, restrito às mercadorias, como um pioneiro imposto sobre valor adicionado (IVA) brasileiro, isto é não-cumulativo, um tributo com boas qualidades (que viriam a ser parcialmente comprometidas com o tempo, cf. Afonso, Lukic e Castro, 2018). O novo ICMS se tornou o mais amplo dos tributos incidentes sobre a produção e o consumo doméstico brasileiros, tornando os estados peças-chave na formulação da política tributária nacional.

Em termos da lógica tributária dessa unificação, os antigos impostos únicos incidiam sobre combustíveis e lubrificantes (IUCLG), energia elétrica (IUEE), mineração (IUM), serviços de comunicação (ISC) e serviços de transportes (IST), e tinham sua importância pela vinculação a despesas nos setores a que estavam associados. O desfinanciamento dos complexos setoriais de estatais, com origens nas contenções tarifárias para combate à inflação, na perda de fontes de financiamento (como os impostos únicos), e na desestruturação das entidades coordenadoras, justificaria o amplo processo de desestatização sobretudo a partir de 1995. Enquanto isso, incorporados no ICMS, os impostos sobre energia elétrica e sobre combustíveis e lubrificantes, por conta da inelasticidade do consumo a que estão associados, passariam a ser explorados com alíquotas altas pelos estados, apesar de serem insumos básicos com grandes efeitos de repasse inflacionário do seu ônus para toda a economia. Em suma, com a sua incorporação ao ICM tais tributos perderam de vista objetivos maiores de política setorial,

piorando a qualidade do sistema tributário brasileiro em nome de contribuir para as receitas estaduais.

Deve-se notar, ainda, que apesar da inclusão da letra “S” referente aos *serviços* de comunicação e transportes, o ICMS tem sua base arrecadatória concentrada sobretudo na *produção de mercadorias*, arrecadando tanto mais quanto maior for o peso do setor industrial do estado. Com a reestruturação produtiva em curso e o aumento do peso do setor de serviços, além da terceirização de atividades antes componentes do setor industrial, e do próprio processo de desindustrialização, o crescimento da economia nas últimas décadas tendeu a se concentrar mais no setor de serviços. Neste sentido, o ICMS é considerado crescentemente um tributo obsoleto (Afonso, Lukic e Castro, 2018). A proposta, na Constituinte, de integrar nele também o próprio Imposto Sobre Serviços (ISS) foi rechaçada por pressão dos prefeitos, a quem esse tributo ainda cabe. Com isso, hoje são os municípios que dispõem do tributo alinhado à mudança estrutural em curso.

Para o novo ICMS, vedou-se a imposição, pelo governo federal, de condições ou restrições ao repasse e ao emprego dos recursos agora de atribuição estadual. O direito financeiro não poderia impor-se sobre o direito constitucional que garantia a autonomia federativa. Este princípio teve vida curta, pois já na EC 3/93 (como veremos mais adiante) foi permitido o uso de receitas próprias como garantias de empréstimo. Com os refinanciamentos dos PAFs da Lei n° 9.496/97 impôs-se, pelo direito financeiro, a redistribuição de 11 a 15% da receita tributária de cada estado para o pagamento à União, e a execução de tais garantias se mostrou central em episódios de questionamento daquela imposição – como MG 1999 e RJ 2016.

Além disso, a partir de 1988, concedeu-se autonomia estadual para fixar, por lei própria, as alíquotas de ICMS sobre as operações internas, retirando o teto das alíquotas e a exigência de uniformidade sob controle do Senado Federal. As alíquotas sobre operações interestaduais seguiram estabelecidas pelo Senado Federal conforme o art. 155, § 2º, IV e V da Constituição Federal. A nova Constituição também retirou o poder de a União conceder isenções e abatimentos do imposto estadual à revelia dos estados (Prado, 1999, p.3).

Pelo aumento da base contributiva do imposto, com a incorporação dos impostos únicos, bem como pela liberdade na fixação de alíquotas sem interferência federal, argumentou-se o ganho estadual na Constituinte. Porém, toda esta autonomia na determinação das alíquotas e das isenções, se, por um lado, parece um fortalecimento estadual, por outro lado, tornou-se fundamental para o fenômeno crescente da *guerra fiscal* entre estados a partir de então.

Guerra fiscal

De fato, desde 1970 o governo federal coordenava reuniões dos secretários de fazenda estaduais pra evitar processos competitivos, e em 1975 a Lei Complementar nº 24 criou o Confaz (Conselho de Política Fazendária), exigindo anuência unânime dos estados para a concessão de incentivos fiscais no ICM. No entanto, a força do Confaz na prática sempre adveio da atuação do Ministro da Fazenda à sua cabeceira (Prado, 1999, p.6), posto que a LC 24/75 estipulava a necessidade de regulamentação por lei ordinária que nunca foi promulgada, havendo apenas preceitos legais fragmentários³⁵. A partir dos anos 1990,

...a União assistiu passivamente ao avanço da competição horizontal, reconhecendo, por um lado, a autonomia legislativa dos estados brasileiros em relação ao ICMS, conquistada anteriormente, mas também porque lhe interessava menos somar esforços para impedir essa dinâmica interestadual. Além disso, observaram-se o esvaziamento das instituições federais de planejamento regional e a redução dos investimentos públicos do governo nacional em obras de infraestrutura de grande porte. Não seria exagero afirmar que perdeu vigor a dimensão cooperativa do federalismo brasileiro. (Ismael, 2014, p.202, grifos nossos)

No comércio interestadual, cuja alíquota básica é de 12%, o ICM já adotara o princípio *misto* de atribuição da arrecadação: *a alíquota interestadual cabe ao estado de origem dos produtos, ficando o estado de destino com o diferencial de alíquota (Difal) entre a alíquota interestadual e a alíquota interna do estado de destino*. Em um exemplo com tarifa interna no estado de destino de 18%, este ficaria com um Difal de 6%. A alíquota interestadual foi fixada em 12%, havendo a exceção para o comércio com origem nos estados das regiões Sul e Sudeste (sem o Espírito Santo - ES) e destino nos estados das demais regiões (incluindo o ES)³⁶. Por este mecanismo, aumenta-se o Difal recebido pelos estados destinatários, aumentando a dominância do *princípio destino* nas vendas dos estados centrais para os periféricos. No agregado, contudo, pela preponderância dos demais fluxos de comércio em que incide a tarifa de 12% e o Difal é menor, pode-se dizer que o ICMS é predominantemente um imposto atribuído ao estado de *origem* (Prado, 1999, p.4). Esta característica penaliza os mercados consumidores duplamente, estimulando uma substituição de importações interestaduais – quando o que se devia estimular era justamente o consumo no mercado doméstico – além da guerra fiscal pela atração de plantas produtivas.

Na disputa pela atração por investimentos privados, os estados desde 1988 adotaram políticas de desenvolvimento regional crescentemente competitivas, mas tão similares que seus

³⁵ O estudo das evoluções a partir de 2015, como a LC 160/2017, foge ao nosso escopo temporal.

³⁶ A EC 87/2015 introduziu importantes alterações para a incidência desta sistemática em vendas interestaduais para consumidor final, como forma de abarcar o crescente comércio eletrônico (cujos vendedores se localizam sobretudo no centro-sul do país), reafirmando o componente de atribuição de parte da arrecadação (o Difal) ao estado de *destino*.

diferenciais relativos se anulavam em uma corrida para o fundo do poço, gerando prejuízos agregados para o erário e benefícios para os investidores privados. Vieira (2012) apresenta amplo estudo defendendo que as políticas de desenvolvimento estaduais não são por natureza competitivas, mas foram sendo levadas a tanto pelo exíguo espaço fiscal disponível, assim como pela falta de um esforço federal de planejamento e coordenação.

Além disto, deve-se notar que a Carta previa (pelo art. 155, §2º, XII) uma Lei Complementar para regulamentar o ICMS, mas que, pela demora em ser promulgada, em 1995 começou a originar ações judiciais pela inconstitucionalidade de cobrança do imposto (Mora e Varsano, 2001, p.11). Em vista disso foi proposta uma lei pelo então deputado Antonio Kandir, que depois se tornou Ministro do Planejamento e conduziu as negociações, até a aprovação em 1996 da LC nº 87 – a Lei Kandir. Esta lei atendeu à política comercial federal ao desonerar do ICMS todos os produtos exportados, criando uma fórmula de compensação aos estados pela União, pela redução de sua arrecadação, a qual foi apelidada de “seguro-receita”. Tal fórmula, que deveria vigor até 2002 e extensível até 2006, foi alterada pela LC 102/2000 e pela LC 115/2002 até ser finalmente absorvida pela EC 42/03 com a criação do art. 91 do ADCT (Andrade, 2019). Esta emenda de reforma tributária constitucionalizou o sistema de desoneração e compensação, prevendo, para determinar o montante a ser repassado aos estados, a edição de uma Lei Complementar, na ausência da qual (ausência que continuou até a revogação do art. 91 pela EC 109/2021) permaneceria a previsão da LC 115/2002. Esta, por sua vez, não define o montante, de forma que a compensação ficou à mercê de inclusões na LOA federal pelo Congresso Nacional, com recursos cada vez menos relevantes. De fato, pelos dados apresentados no portal da STN, os valores nominais repassados em 2006 era metade dos repassados em 2002, e se mantiveram congelados até 2018.

Tabela 2.1 - Repasses da Lei Kandir aos estados
(em R\$ milhões correntes)

Ano	Repasso								
1996	411	2001	2.693	2006	1.466	2011	1.466	2016	1.466
1997	1.216	2002	2.972	2007	1.467	2012	1.466	2017	1.466
1998	1.623	2003	2.853	2008	1.467	2013	1.466	2018	1.436
1999	2.646	2004	2.557	2009	1.466	2014	1.466	2019	0
2000	2.866	2005	2.557	2010	1.466	2015	1.466	2020	0

Fonte: STN. Nota: Como os dados da STN deduzem o Fundef/Fundeb, foi feito o ajuste para apresentar os valores brutos.

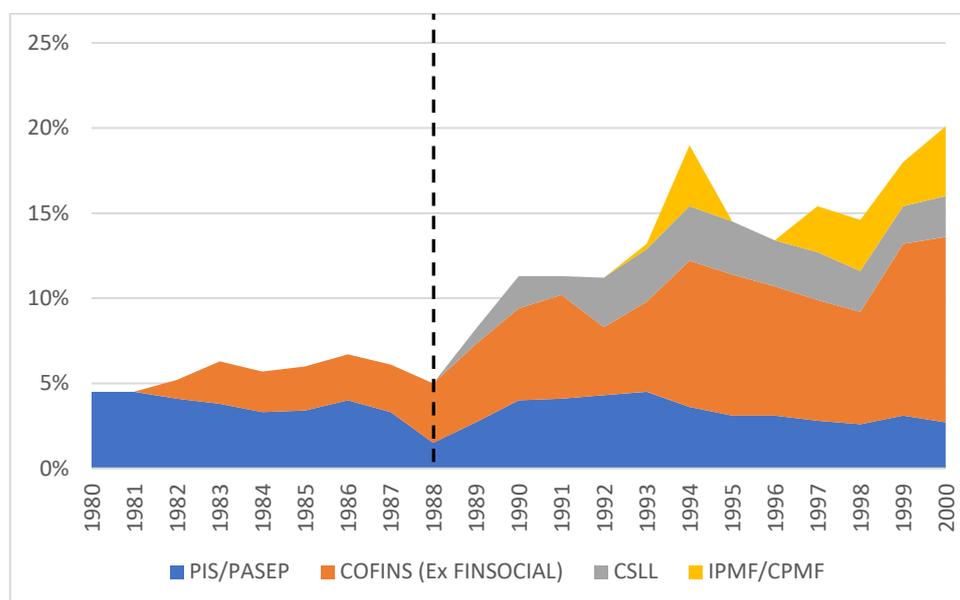
Tal trajetória originou disputas no STF, até a ADO 25/2013 e uma trajetória tumultuada de negociações, que fogem ao nosso escopo e que passam pela interrupção da inclusão dos repasses a partir da LOA de 2019, e pelo novo acordo da LC 176/2020. Há extensa discussão

sobre a quanto amontavam os valores não repassados, ou mesmo se deveria ainda haver o repasse, com estimativas acusando ordens de grandeza próximas ao total da dívida dos estados com o governo federal (Andrade, 2019).

2.4.2 Demais partilhas tributárias

A expansão do FPE e do FPM, e a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional (art. 159, I), passou a consumir 47% da arrecadação de IR e IPI (respectivamente 21,5%, 22,5% e 3%) do governo federal. Ademais, 10% do IPI sobre produtos exportados foi partilhado com estados (dos quais $\frac{1}{4}$ com os respectivos municípios³⁷); e a vinculação da receita restante de impostos para gastos com educação foi aumentada de 13% para 18%. A reação a esse arranjo tributário viria na forma da expansão, e da desvinculação, das contribuições sociais, recuperando a fatia tributária da União. A Constituição de 1988 definira a existência do Orçamento da Seguridade Social, financiado por contribuições sociais (tributos em cascata, cumulativos, de baixa qualidade, cf. Varsano et al. 2001) *não-partilhadas com os demais entes da federação*.

Gráfico 2.1- Participação de contribuições sociais cumulativas na carga tributária total, 1980-2000



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Araujo, 2001, p.5. Assinalado o ano de 1988 da Constituição Federal

No ano seguinte à Constituição, a LC 62/89 definiu os critérios de repartição dos Fundos de Participação. Tais critérios vigoraram inalterados por 26 anos, até diversas ações no STF

³⁷ Regulamentado pela LC 61/89.

resultarem na edição da LC 143/2013 iniciando um tumultuado processo de alteração dos coeficientes a partir de 2016. Além disso, a partir de 1994 as primeiras versões da Desvinculação de Receitas da União (DRU), ainda com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE pela EC de Revisão n° 1/1994) e Fundo de Estabilização Fiscal (FEF pelas EC 10/96 e 17/97), reduziram a base de cálculo de tais fundos de participação em 20%, de 1994 a 1999. As reedições posteriores do dispositivo, já com o nome de DRU, deixaram de afetar os fundos de participação subnacionais. Uma estimativa preliminar do tamanho da redução em 20% do FPE entre 1994 e 1999³⁸ chega à média de 0,3% do PIB em cada ano, para um total de 1,74% do PIB; em comparação com os dados de arrecadação por nível federativo apresentados abaixo no Gráfico 2.3, a redução foi de, em média, 3,9% do total da arrecadação disponível para os estados em cada ano. Tal impacto foi maior, se levarmos em conta que o FPE era concentrado 85% nas regiões N, NE e CO conforme a LC 62/89.

A partir de 2008 políticas de desoneração do IPI e do IR também comprometeram a base de cálculo dos fundos. Torrezan (2017, p.67) apresenta o levantamento do TCU (2013) sobre estas perdas. Deve-se notar, por outro lado, que, em alguns anos de frustração de receitas, os repasses dos fundos de participação foram compensados como forma de auxílio aos estados. Orair e Gobetti (2017, p.15) apontam tais repasses em 2009, 2010, 2013 e 2014.

O gráfico abaixo apresenta a repartição tributária por nível federativo, após as repartições de receitas. Sobressai a *estabilidade da fatia da União* após 1988 e sobretudo de 1995 em diante pouco acima dos 55%, e a *lenta mas constante ascensão dos municípios*.

³⁸ Cálculo com os valores transferidos como cota-parte de FPE para todos os estados. Como os dados da STN deduzem o Fundef, foi feito o ajuste para chegar a valores brutos de Fundef. Note-se que os recursos faltantes, se fossem transferidos, contribuiriam em 15% para o Fundef, retornando apenas parte para os estados.

Gráfico 2.2 - Distribuição da arrecadação por nível federativo após repasses constitucionais, 1965-2017

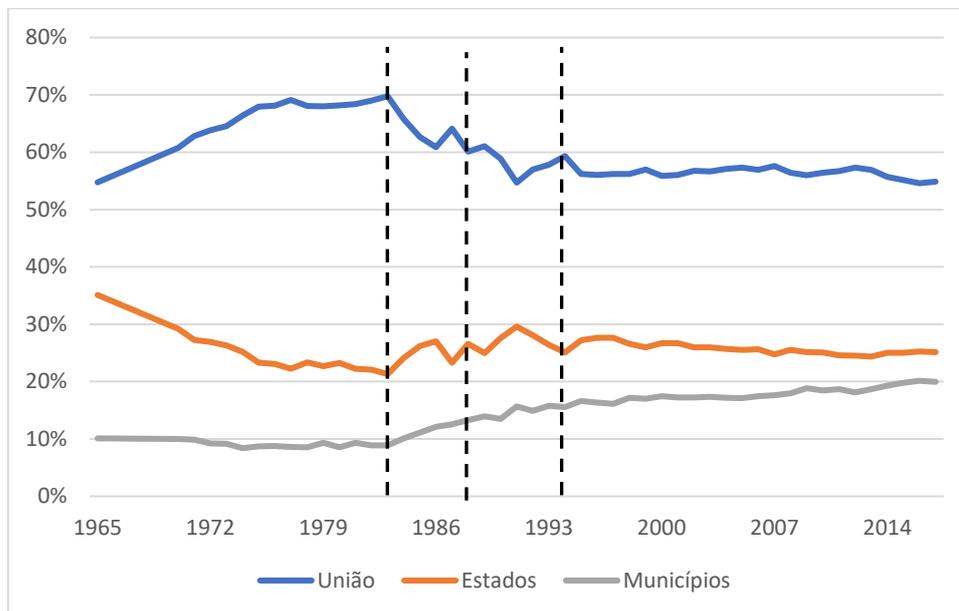
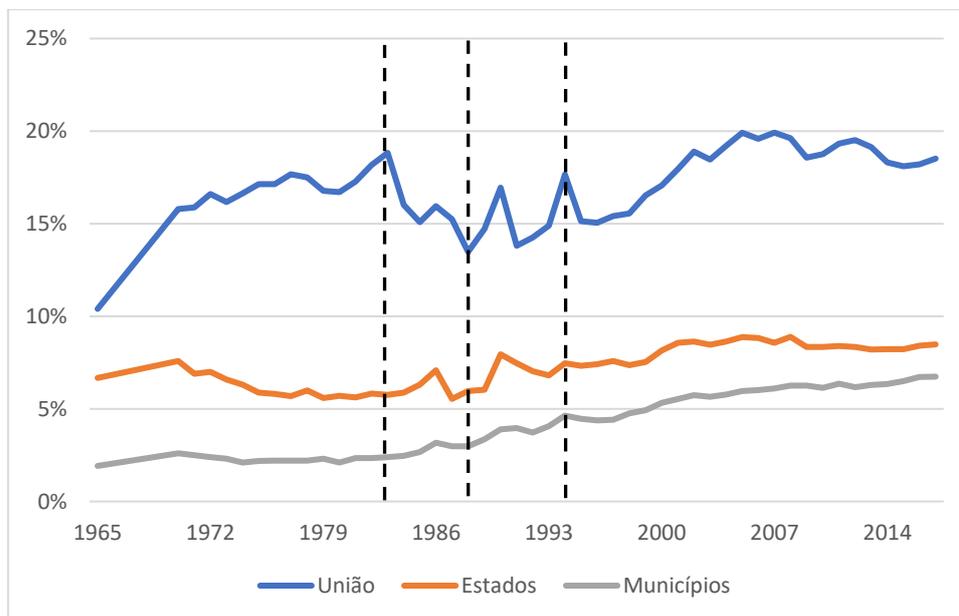


Gráfico 2.3 - Arrecadação em proporção do PIB, após repasses constitucionais, 1965-2017



Fonte: Elaboração própria a partir de Afonso e Castro (2019). Assinalados os anos de 1983 (posse dos governadores e Emenda Passos Porto), 1988 (Constituição) e 1994 (Plano Real).

Outras mudanças tributárias de certo relevo foram a partir de 2000 a possibilidade de criação de até 2% de alíquota adicional de ICMS para financiamento de Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP)³⁹ e a partir de 2003 e 2004 a repartição de 29% da Contribuição de

³⁹ ADCT, art. 82. Incluído pela EC 31/2000. Não partilhado com os municípios. Este adicional assume uma importância significativa, no ERJ correspondendo a mais de 10% da arrecadação de ICMS.

Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)⁴⁰. As repartições de Royalties e Participações Especiais⁴¹, por envolverem grandes volumes de recursos concentrados em poucos entes, são tema mais complexo e de jurisprudência tumultuada.

2.4.3 Competências (educação e saúde, vinculações e cooperação)

Quanto aos deveres dos entes federativos, a Constituição definiu responsabilidades para os três níveis de governo quanto à provisão de direitos sociais, apontando para a expansão do Estado de Bem-Estar Social. Em meio às vicissitudes da primeira década de sua vigência, com oscilações da atividade econômica, pacotes drásticos de estabilização inflacionária, e extensas renegociações federativas, não é surpresa que o processo de descentralização e expansão das políticas sociais tenha sido conflituoso. A fuga de responsabilidades por parte da União a partir de 1989 foi chamada de “*operação desmonte*” por promover um repasse de funções desigual e descoordenado, sob o nome de descentralização (Lopreato, 2002, p.112).

Diversos analistas culpavam então a indeterminação da CF, a qual, ao superpor competências sem definir adequadamente fontes de financiamento, estimulava o chamado “jogo de empurra”, onde cada ente buscava responsabilizar outro nível federativo pelas deficiências na oferta de serviços públicos. Contudo, para alguns cientistas políticos como Almeida (2001), tais análises têm como modelo experiências de descentralização em Estados unitários⁴², sem levar em consideração que *a existência da Federação* influi sobre o ritmo e a própria forma da transferência de responsabilidades, tratando-se de *processo necessariamente lento e negociado*, pois supõe o entendimento entre autoridades públicas dotadas de autonomia de decisão, mesmo que em graus diversos (Almeida, 2001, p.27).

De fato, a década seguinte viu a edição de várias emendas constitucionais que tratam das políticas de educação e saúde, de leis que normatizaram a política de assistência social e de regras que institucionalizaram os principais sistemas objetos de competências concorrentes, assim como seus fundos de financiamento e a vinculação de recursos das três esferas de governo para a provisão das políticas de saúde e educação, aproximando, nestes setores, da ideia de uma federação *cooperativa* (Souza, 2019, pp.2-3). Abrucio (2005, p.53) também conclui neste sentido, ressaltando a coordenação criada nas áreas de saúde e educação pelo Piso de Atenção

⁴⁰ Art. 159, III. Incluído pela EC 42/2003 como 25%, aumentado para 29% pela EC 44/2004. Um quarto dos recursos é partilhado com os municípios. As despesas com recursos da CIDE mantêm-se sob a regra de vinculação da contribuição.

⁴¹ A partir das Leis n° 7.990/1989 e n° 9.478/1997.

⁴² Isto é, estados não-federativos.

Básica (PAB) e o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), respectivamente, que transferem verbas segundo metas ou políticas-padrão estipuladas nacionalmente.

A CF estabelecia um piso de financiamento para a Educação pela vinculação de receitas pelo art. 198, obrigando todos os estados a garantir níveis mínimos de gasto primário em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino equivalentes a 25% da arrecadação de impostos e das repartições de receita federais. Esta vinculação tem longa história, constando desde 1934 nas Cartas Magnas do país, tendo sido restrita aos municípios em 1969, restabelecida em 1983 pela Emenda Calmon, e mantida pela nova Carta. (Giacomoni, 2011; Moreira et al., 1986).

Além do piso para Educação, a Carta permite, pelo art. 218, §5º, a vinculação de receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica, o que foi implementado por alguns estados. Enquanto isso, o STF suspendeu eficácia e posteriormente julgou inconstitucionais medidas de Constituição Estadual que aumentavam o mínimo de gastos com Educação acima dos 25%, bem como vinculações de receitas a universidades (ADI 4.102/RJ)⁴³.

Subordinado ao piso de Educação, em 1996 a EC 14 criou o Fundef como um mecanismo de *direcionamento* federal para a educação *básica*, formado, em cada estado, por 15% de impostos e transferências constitucionais recebidas pelos estados e seus municípios, e redistribuído entre os mesmos conforme o número de matrículas na rede de ensino fundamental. Na prática isto representa uma transferência dos estados para os municípios⁴⁴ (a chamada “perda líquida do Fundef/Fundeb”), ainda que tal transferência seja abatida da aplicação mínima que o estado deve realizar em educação.

O Fundef foi reeditado como Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) pela EC 53/2006, aumentando o percentual para 20%⁴⁵ e expandindo sua incidência. Em 2020 foi finalmente inscrito de forma permanente na Constituição pela EC 108/2020 como art. 212-A. À União cabe uma complementação ao fundo como política social.

⁴³ Por conta disto foi suspensa a vinculação da Constituição Estadual do RJ à Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O estado de SP, no entanto, mantém desde seu Decreto Estadual 29.598/1989 vinculação de ICMS a suas universidades.

⁴⁴ Pela base PAF (ver capítulo 4) temos dados a partir de 2003 evidenciando a “perda líquida” de todos os estados.

⁴⁵ Aumento gradual, em 2007, 16,66%, em 2008, 18,33%, a partir de 2009, 20% (EC 53/2006, art. 2º).

A tabela abaixo apresenta os coeficientes de participação de cada estado no seu respectivo Fundeb em 2020.

Tabela 2.2 - Coeficiente de participação estadual no Fundeb em 2020

UF	Coeficiente Estado
AC	60%
AL	25%
AM	43%
AP	61%
BA	27%
CE	23%
ES	32%
GO	43%
MA	19%
MG	50%
MS	40%
MT	51%
PA	28%
PB	32%
PE	34%
PI	29%
PR	49%
RJ	29%
RN	35%
RO	54%
RR	53%
RS	44%
SC	40%
SE	36%
SP	45%
TO	44%
média	40%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos (com base na Portaria Interministerial nº 4, de 27/12/2019)

Na Saúde, as pressões do movimento sanitarista levaram à EC 29/2000 que criou a vinculação temporária de 12% de impostos e transferências a despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), até a promulgação da LC 141/2012 que reafirmou tal percentual. Na Saúde, deve-se notar diversas políticas ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) que são vistas como exemplos de coordenação federativa, eficiência e espaço para inovação. Ao mesmo tempo, questiona-se a tendência excessivamente atomizada do sistema, em que os municípios tendem a replicar unidades de tratamento complexo, em escalas pequenas demais para serem eficientes, ao invés de cooperar numa divisão do trabalho supra-municipal.

As supracitadas vinculações perfazem a expressiva parcela da receita pública estadual, representando 37% dos impostos e transferências constitucionais.

Ambas as políticas de Saúde e Educação estão associadas ainda a transferências federais significativas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do SUS. Nestas áreas, cientistas políticos (como Souza, 2019; Abrucio, 2005) enfatizam a virtude *cooperativa* que a federação assumiu, regrado as políticas públicas que foram descentralizadas na Carta de 88.

2.4.4 Descentralização fiscal?

De fato, a sabedoria convencional afirma que a Carta de 88 lançou as bases de uma federação extremamente *descentralizada*, o que significaria estar fortalecendo estados e municípios a expensas do governo nacional. Nascida da oposição ao autoritarismo, ela consagrou uma forma de organização com o espírito de aproximar o governo dos cidadãos e estabelecer uma democracia mais participativa. Ela se situaria, assim, no polo *centrífugo* do movimento pendular de sístoles e diástoles que, desde a Primeira República (ou ainda desde a Regência) arrastara a organização territorial do país (Almeida, 2001). Nessa leitura, os excessos de federalismo dispersivo da Carta de 88 tiveram, desde então, de ser enfrentados diversas vezes, sem que a estrutura final de descentralização fiscal fosse alterada.

Contudo, como ressaltado na literatura especializada sobre federalismo brasileiro (Almeida, 2001, Arretche, 2012, Souza, 2019, Lopreato, 2020), a simples aferição de que os entes subnacionais realizam volumes expressivos de gastos não é condição suficiente para estabelecer a premissa de que tais entes possuem poderes decisórios de mesma magnitude.

A distinção conceitual entre “quem delibera” e “quem executa” autoriza interpretação distinta acerca dos mecanismos verticais de operação do Estado federativo brasileiro. A regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais. (Arretche, 2012, pp.19-20)

Pelas vinculações de gastos supracitadas, e a regulamentação federal associada a tais políticas, bem como o importante papel das transferências condicionadas universais de convênios (a que os entes subnacionais podem aderir para receber recursos dentro de programas sociais regulados nacionalmente), a descentralização das políticas públicas guarda uma *centralização regulatória* que mantém sua coordenação. Em suma, o gasto subnacional não é sinônimo de poderio decisório na federação.

De fato, as análises do desenho jurídico da Constituição identificam que o fortalecimento do governo federal nos anos 1990, especialmente a partir de 1995, foi possível justamente porque a Constituição de 1988 tanto concedeu ampla autoridade jurisdicional para a União, como limitou as oportunidades institucionais de veto para os governos subnacionais (Arretche, 2012, p. 69-70). Por conta disto, na década de 1990 o governo federal foi capaz de aprovar um conjunto de legislações contrárias aos interesses dos governos estaduais, revertendo, em muitos casos, o espírito do que fora aprovado na Constituinte. A Carta de 88 executou descentralizações aparentes, mas manteve uma prerrogativa chave para o governo federal, que lhe permitiu centralizar as rédeas do país nos anos 1990.

Soma-se a isto a prevalência, nos anos 1990, da visão da equipe econômica do governo federal, que assumia, seguindo uma leitura ortodoxa do federalismo fiscal, que deve haver uma hierarquização entre os entes governamentais, com o governo federal comandando linearmente as finanças públicas – o que Abrucio⁴⁶ (2005, p.57) descreve como “*Nada mais distante da soberania compartilhada que marca o federalismo*”. A esfera federal, aproveitando a crise fiscal e a fragmentação das forças estaduais, usou o primado da iniciativa legislativa para editar normas em diferentes áreas (tributária, social, político administrativa, reforma do Estado) a fim de redesenhar a estrutura delineada em 1988 (Abrucio, 2005).

Além das medidas tributárias e das regulações e vinculações de Saúde e Educação vistas acima, e dos programas de ajuste fiscal que veremos adiante, houve importantes normas relativas ao funcionalismo público. Em 1995, a LC n° 82 (Lei Rita Camata) regulamentou o art. 169 da Constituição, limitando os gastos com pessoal de cada ente a 60% da respectiva RCL⁴⁷. Em 1999, a LC n° 96 (Lei Rita Camata II) apertou o limite da União para 50%, e para todos os entes foram adicionados gatilhos no caso de descumprimento. Tais dispositivos foram posteriormente incorporados na LRF (LC 101/2000). Há diversas evoluções relacionadas ao regime jurídico do funcionalismo público e seu sistema previdenciário, expandidos na Constituição de 1988 e reformados em 1998 respectivamente pelas ECs n°s 19 e 20, que não abordaremos por requererem estudo específico e mais aprofundado.

⁴⁶ O mesmo autor de Abrucio (1998), *Os Barões da Federação*.

⁴⁷ Receita Corrente Líquida, conceito que teve uma evolução entre a LC 82/95 (quando deduzia a contribuição de cerca de 1% de todas as receitas correntes ao PIS/PASEP federal), a LC 96/99, até se consolidar na LC 101/00).

2.4.5 Criação de Municípios e de estados pequenos

Por outro lado, no processo de descentralização da execução de políticas públicas, vem ocorrendo o fortalecimento da relação direta entre União e municípios. De fato, se as forças políticas da democratização se expressaram estadualmente, não deve ser perdida de vista a força do movimento municipalista. Inclusive, a Carta de 88 os consagrou como *entes federativos*, onde até então eram partícipes da federação apenas através de seus estados – como no modelo consagrado de federação. O Brasil tornou-se um país de *triplo* federalismo, duplicando o polo dos constituintes da União. Há alguma tendência recente neste sentido, conforme Índia, México, África do Sul e algumas comunidades belgas adotaram a mesma fórmula em suas revisões constitucionais mais recentes (Souza, 2019, p.4)⁴⁸.

Ao mesmo tempo, a nova Carta facilitou a criação de municípios, regulamentada por Lei Complementar Estadual – o que fortalecia o poder de barganha dos governadores, ainda que multiplicasse os entes autônomos em seu território. Note-se que a multiplicação de municípios foi muito criticada por criar um problema de duplicação da administração pública, em escalas pequenas demais para o bom desempenho de seus encargos. Contudo, em 1996 a EC nº 15 substituiu a prerrogativa de regulamentação para uma lei complementar *federal*, praticamente zerando a criação de novos municípios desde então, e limitando a autonomia estadual recém-conquistada.

Tabela 2.3 - Número de municípios por região (1950-2020)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Norte	99	120	143	153	298*	449	449	450
Nordeste	609	903	1.376	1.375	1.509	1.791	1.794	1.794
Centro-Oeste	112	244	306	317	379*	463	465	466
Sudeste	845	1.085	1.410	1.410	1.432	1.668	1.668	1.668
Sul	224	414	717	719	873	1.189	1.188	1.191
Total	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491	5.560	5.564	5.569
Criados ao longo da década	877	1.186	22	517	1.069	4	5	

Fonte: Tomio (2002) e IBGE. (*) O desmembramento de Tocantins (Região Norte) de Goiás (Região Centro-Oeste) cria uma quebra na comparação entre 1980 e 1990.

⁴⁸ Deve-se notar que os municípios ainda não contam com acesso ao STF e respeitam uma linha hierárquica quanto à sua capacidade jurídica – a Lei Orgânica, por exemplo, não pode contrariar frontalmente a Constituição Estadual (Abrucio, 2005, pp.47-48). A ruptura deste conceito de federalismo com o tradicional de dupla soberania já foi apontada na introdução desta dissertação.

Tabela 2.4 - Participação de cada Região no número total de municípios

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Norte	5,2%	4,3%	3,6%	3,9%	6,6%	8,1%	8,1%	8,1%
Nordeste	32,2%	32,6%	34,8%	34,6%	33,6%	32,2%	32,2%	32,2%
Centro-Oeste	5,9%	8,8%	7,7%	8,0%	8,4%	8,3%	8,4%	8,4%
Sudeste	44,7%	39,2%	35,7%	35,5%	31,9%	30,0%	30,0%	30,0%
Sul	11,9%	15,0%	18,1%	18,1%	19,4%	21,4%	21,4%	21,4%

Fonte: Tomio (2002) e IBGE.

Com menor destaque que a criação de municípios, o período de 1960 a 1990 também foi caracterizado pela criação de 6 novos estados. Até 1960 a federação era composta por 20 estados, 1 Distrito Federal (DF) e 4 territórios federais, mas com a Carta de 1988 o número de estados já havia sido elevado para 26⁴⁹, aumentando o peso das bancadas do Centro-Oeste e sobretudo Norte (regiões periféricas) no Senado Federal. Soma-se a isto a passagem do DF para o planalto goiano, e em 1975 a fusão da antiga capital federal com o estado da Guanabara, reduzindo a representação do Sudeste e aumentando a do Centro-Oeste.

Segundo Abrucio (1998), historicamente a União angariava apoio no Senado através da concessão de benefícios aos estados periféricos, de forma a aprovar medidas que contrariassem os estados de maior peso econômico. Se tal hipótese é verdadeira, tal procedimento foi facilitado pela expansão dos senadores das regiões periféricas. Conforme a tabela abaixo, em 1960 Sul e Sudeste compunham 38% do Senado, enquanto Norte e Centro-Oeste, 19%; enquanto em 1990 as posições se invertem, passando para 26% e 41%, respectivamente.

Tabela 2.5 - Número de Senadores por região

	1945*-1960		1990-hoje	
Norte	6	10%	21	26%
Nordeste	27	43%	27	33%
Centro-Oeste	6	10%	12	15%
Sudeste	15	24%	12	15%
Sul	9	14%	9	11%
Total	63	100%	81	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados das eleições para Senador. Nota: (*) A avaliação da composição regional do Senado Federal em períodos anteriores à República de 1945 foge ao nosso escopo.

⁴⁹ O território federal do Acre foi elevado a estado em 1962, o Mato Grosso do Sul foi desmembrado do Mato Grosso em 1977 e elevado a estado em 1979, o território federal de Rondônia (Guaporé) foi elevado a estado em 1981. Na Constituição de 1988, os territórios federais do Amapá e Roraima (Rio Branco) foram elevados a estado, e Tocantins foi desmembrado de Goiás. O novo Distrito Federal teve senadores eleitos somente em 1986; Tocantins teve eleitos seus senadores em 1988, Amapá e Roraima em 1990.

2.4.6 Ciclo eleitoral do federalismo trinário

Uma alteração mais profunda, e de longa data, que se cristalizou na passagem dos 1980 para os 1990, está na repartição federativa do ciclo eleitoral. As reformas de introdução de sincronicidade, e a própria dinâmica dos chamados “ciclos eleitorais” (Shugart e Carey, 1992)⁵⁰, foram marcantes para os resultados eleitorais do período, sobretudo em sua articulação da crise política/federativa.

Na República de 1946 não havia sincronicidade de mandatos dentro de cada nível federativo. Visando retomar o federalismo após o regime de Vargas, o mandato presidencial foi instituído de 5 anos. Alguns governadores o seguiram, outros não: a partir da eleição de 1950, dos 20 governadores, 9 seguiram o presidente com mandato de 5 anos, mas 11 mantiveram mandatos de 4 anos, alinhados às eleições para os legislativos federal e estaduais. Para os municípios havia diversas periodizações⁵¹.

Com o regime militar de 1964, seriam introduzidas paulatinamente mudanças nesta lógica. Em junho de 1964, a EC n° 9 redefiniria o mandato presidencial para 4 anos, sincronizando-o com as eleições legislativas federais. Mas a mudança maior começaria em 1965, com a EC n° 13 que iniciou uma profunda Reforma Eleitoral ainda antes das eleições diretas para governador daquele ano. A EC 13/65 sincronizava todas as eleições de governador, com mandatos de 4 anos, a partir de 1970, coincidindo com os pleitos dos legislativos estadual e federal. Por conta desta coincidência de eleições, as eleições de governador viriam ganhando importância nos anos 1970. Assinalamos acima a importância das eleições de governador de 1974 e 1978 (tornadas indiretas pouco antes de cada pleito); a de 1982 é um marco amplamente reconhecido.

A dinâmica eleitoral da redemocratização proporcionou a existência de três eleições para governador [1982, 1986, 1990], todas elas "casadas" com pleitos proporcionais definidores de legislaturas com papéis importantíssimos: a de referendar a transição pactuada [e escolher o primeiro presidente civil] (1982-1986), a de criar novo arcabouço constitucional para o País (1986-1990) e a de constituir o Congresso Nacional do primeiro presidente diretamente eleito após a derrocada do regime autoritário. Nesse mesmo período, no entanto, só houve uma disputa presidencial (1989), e "solteira". ... Os grandes puxadores de votos dessas eleições foram os candidatos a governador. Os candidatos a deputado federal teriam então de se atrelar

⁵⁰ O livro de Shugart e Carey (1992) analisa, dentre diversos outros tópicos da relação entre executivo e legislativo (como a relação entre presidente e primeiro-ministro, multipartidarismo, regras eleitorais, etc.) a coincidência ou não de seus calendários eleitorais como importante variável de análise. Os chamados “ciclos eleitorais” influem: com eleições não-casadas entre presidente e congresso, os presidentes podem estar sempre sem maioria no legislativo; com eleições casadas, as minorias correm o risco de ter sempre de aliar-se a um dos lados da disputa presidencial.

⁵¹ Na República de 1946 o cargo de governador era explicitamente um ponto de alçada à presidência, evidenciando o jogo dos poderes regionalizados.

a uma candidatura a governador que lhes proporcionasse possibilidade de vitória. Formava-se assim um pacto de lealdade entre os candidatos a governador e os aspirantes ao parlamento. (Abrucio, 1998, p.102, grifos nossos)

Já a eleição de 1994 seria um marco de mudança nessa lógica federativa das eleições brasileiras. Ao coincidir o recém-restabelecido pleito presidencial com as eleições dos governadores e dos legislativos federal e estadual – coincidência que se repetiria em todos os pleitos a partir daí – diminuía-se a independência política dos governadores, bem como suas prerrogativas sobre o legislativo federal, em relação à força do presidente.

Essa “eleição casada” [de 1994] vinculou os congressistas e o Presidente, e mesmo os governadores, ao mesmo manto de legitimidade, ao contrário do que ocorrera antes, quando a Presidência da República era definida em um pleito “solteiro” e os parlamentares elegiam-se tendo como carro-chefe a eleição à governadoria – o que contava a favor da atuação dos chefes dos executivos estaduais junto às bancadas de seus estados. Decorreu, daí, um dos fatores do fortalecimento da Presidência da República vis-à-vis os governos estaduais (Abrucio, 2005, p.51, grifos nossos)

Na eleição de 1994, o candidato a presidente teve grande importância para conseguir eleger aliados estaduais nos estados centrais, atuando fortemente em SP, MG, RJ, RS e BA (Abrucio, 1998, p.220). Deve-se notar que a Carta de 88 previa um mandato presidencial de 5 anos, como foi o de Collor-Itamar (1990-1994), mas ainda em junho de 1994 (a menos de 4 meses do 1º turno) a EC de Revisão nº 5 reduziu o mandato para 4 anos, garantindo que o pleito presidencial se manteria concorrente ao legislativo e aos pleitos estaduais dali em diante⁵². O calendário eleitoral ganhou uma ordenação fixa que não possuía antes. Em editorial da Folha de São Paulo, faltando menos de 1 mês para a eleição, comentava-se, em alinhamento às hipóteses de Shugart e Carey (1992) sobre ciclos eleitorais:

A disputa presidencial ofusca e, nesse sentido, prejudica as campanhas para os governos e o Congresso. As eleições casadas dão, entretanto, condições mais favoráveis para a governabilidade do país. (...) A polarização da disputa pelo primeiro cargo da nação tem o efeito de aglutinar candidatos e grupos políticos em torno de interesses comuns. E a eleição de governadores e parlamentares alinhados ou previamente vinculados às candidaturas nacionais facilita, em princípio, a condução do futuro governo. (Folha de São Paulo, editorial de 10/09/1994, “Eleições Casadas”)

O movimento feito pela ECR 5/94, ao sincronizar o pleito presidencial quadrienal (e não mais quinquenal) com os pleitos estaduais e do legislativo federal - para centralizar o mando do país em busca da saída da crise do início dos 1990, reeditou a EC 9/64 que saía da crise federativa da República de 1946 definindo equivalente movimento de sístole na federação.

Enquanto isso, as eleições municipais passaram por um processo inverso, ganhando autonomia em relação às demais. A mesma Reforma Eleitoral do início do regime militar dada

⁵² A EC 16/97 prorrogaria a influência da eleição de 1994, ao definir a possibilidade de reeleição.

pela EC 13/65, que como vimos colocara as eleições de governadores junto das do legislativo federal em 1970, criou também em paralelo um programa mais ambicioso e de longo prazo: a sincronização gradual de todas as eleições municipais do país até 1971, com mandatos de 4 anos, de forma que ocorressem em anos não-coincidentes com as dos demais níveis federativos⁵³. A Constituição de 1967 colocaria a sincronização de todas as eleições municipais, bem como sua não-coincidência com as demais eleições federativas⁵⁴, como elemento fundamental para assegurar sua autonomia:

Art. 16 - A autonomia municipal será assegurada:
I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

O programa atrasou um pouco, mas atingiu seu objetivo. Com as eleições municipais de 1966, 1968, 1969, 1970 e 1972, foi sendo posto em prática o intuito de sincronizar os pleitos (ainda que a cassação de políticos obrigasse a novas eleições fora de época, como foi o caso do AI-11/69). A primeira eleição municipal sincronizada nacionalmente seria em 1976, ainda que diversos municípios só fossem retomar eleições a partir de 1985 (pela EC 25/85). Estes últimos tiveram mandatos de 3 anos para que ocorresse a *sincronia total das eleições municipais no país a partir de 1988*.

Em suma, os calendários estadual e municipal, finalmente assumido para os municípios a partir de 1988, e para toda a federação a partir de 1994, seguem hoje a divisão definida na Reforma Eleitoral de 1965 (EC 13/65), e aquele princípio definido na Constituição de 1967, art. 16, I. Os municípios passaram a ter eleições diretas sincronizadas e “solteiras” em relação a outros níveis federativos, garantindo espaço próprio na disputa do eleitorado sem vinculações diretas com a grande política, mais polarizada, dos estados, Congresso Nacional e presidência.

⁵³ Emenda Constitucional nº 13/1965:

“Art. 1º. As eleições para Governadores e Vice-Governadores de Estado, assim como para Deputados estaduais, far-se-ão simultaneamente em todo o País, na mesma data em que se realizarem as do Presidente e Vice-Presidente da República, ressalvada a disposição transitória estabelecida no art. 4º desta Emenda Constitucional.

Parágrafo único. Os mandatos de Governador, Vice-Governador e Deputado Estadual serão de quatro anos, ressalvada a disposição transitória estabelecida no parágrafo único do art. 4º.

(...) Art. 3º. Caberá às Assembléias Legislativas dispor, nas Constituições Estaduais, sobre as eleições municipais para tornar obrigatórias as seguintes normas:

- a) os mandatos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores serão de quatro anos;
- b) as eleições de todos os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, dentro do mesmo Estado, realizar-se-ão simultaneamente, em dia e mês do penúltimo ano do término do mandato do Governador.”

⁵⁴ A rigor, o inciso I do art.16 da CF de 1967 permitia a coincidência dos pleitos municipais com a presidência da república e as eleições do Senado Federal; afastando os municípios exclusivamente dos estados e da Câmara dos Deputados federal.

2.4.7 Conclusão: história da repressão estadual

Há pouca literatura sobre os efeitos de eleições coincidentes ou independentes⁵⁵ além dos apontamentos citados sobre sua importância entre 1982 e 1994. Contudo, a trajetória que levou à independência das eleições municipais, iniciada na Reforma Eleitoral de 1965, tem raízes profundas no pensamento político brasileiro.

Arretche e Schlegel (2014, p.26) lembram que já no trabalho clássico de Vitor Nunes Leal sobre o “sistema coronelista” da Primeira República (Leal, 1949; veja-se Carvalho, 1997), *formulava-se a autonomia dos municípios em relação aos estados como condição para a existência de uma democracia de fato no Brasil*. A “autonomia dos municípios” é referida textualmente no calendário eleitoral da Constituição de 1967. O diagnóstico de Leal (1949) filia-se a uma tradição de pensamento sobre o Brasil e a patologia estrutural da nossa democracia, inspirados pelo ideal americanista da participação cidadã no governo municipal (o *self-government*), que no Brasil ibérico é reprimida pela presença não-republicana dos estados oligárquicos.

As autoras apontam ainda que a autonomia dos municípios parece ter tido consequências mais profundas do que a sua importância na provisão de serviços públicos,

...na medida em que os municípios passaram a disputar com os estados a distribuição dos recursos arrecadados pelo governo central, ao mesmo tempo que contam com recursos para afetar as decisões no Congresso Nacional. Se esta hipótese é verdadeira, ela certamente não teve sua origem no período recente, mas vem sendo construída de longa data. (Arretche & Schlegel, 2014, p.26, grifos nossos)

Em paralelo à autonomia (jurídica, eleitoral, fiscal) dos municípios em relação aos estados, *os próprios estados veem a partir dos 1990 o seu pior momento*, havendo autores que acusem a *desconstrução federativa* no país (Oliveira, 2007). Em livro fruto de extenso estudo do IPEA sobre a situação dos estados brasileiros, Monteiro Neto afirma que

...a literatura recente do federalismo brasileiro tem dado pouca atenção ao ente subnacional do governo estadual, preocupada que está com a descentralização fiscal e de atribuições em direção aos municípios. No entanto, o que se nota com frequência é que a instância federativa dos governos estaduais foi sistematicamente negligenciada e, em certo sentido, reprimida em suas capacidades de desenvolver e

⁵⁵ Borges e Lloyd (2016) testam empiricamente o argumento das eleições presidenciais brasileiras possuírem fortes efeitos de arrasto nas eleições estaduais, chegando às mesmas conclusões. O princípio básico é que

...quando eleições presidenciais são concomitantes às legislativas, eleitores dependem do seu candidato à presidência como um atalho para se informarem na seleção do candidato ao legislativo, criando fortes efeitos de arrasto [*coattails*] nas candidaturas presidenciais mais competitivas (p.105, tradução livre).

O livro de Shugart e Carey (1992) analisa com mais extensão o efeito dos ciclos eleitorais sobre a relação entre os poderes.

implementar estratégias de políticas públicas em seus territórios ao longo das últimas duas décadas. (Monteiro Neto, 2014, p.13)

Os estados – sobretudo os dotados de uma administração pública consolidada há mais tempo, isto é, os estados centrais – enquanto instâncias regionais de articulação territorial, são reprimidos, deixando a política da federação sem contrapesos regionais, em meio à pulverização de atores municipais ou estados de pouca expressão econômica. Desbalanceamento assimétrico da federação, descoordenação territorial, em nome de políticas localistas de cidades globalizadas, com democracia mais participativa no ente local mas sem resolver problemas de escala maior. À União, todo o resto.

Sem poder de veto no Congresso Nacional, sem um fórum nacional relevante, brigando entre si na busca por novos empreendimentos privados e submetidos a restrições de gastos impostas pelo poder central, os governadores perderam peso político no ambiente federativo dos anos 1990. (Ismael, 2014, p.202)

CAPÍTULO 3 A evolução dos refinanciamentos e das regras de endividamento nos 1980 e 1990

3.1 Introdução

Situada, no plano econômico, a lógica fiscal do regime anterior de crescimento liderado pelo Estado, e a disfuncionalidade dos choques ortodoxos; bem como, no plano político regional, a dinâmica federativa em curso e o sentido das transformações constitucionais que seriam levadas a cabo nos anos 1990, reprimindo as esferas estaduais de articulação, podemos adentrar a cronologia dos refinanciamentos estaduais para enxergar as disputas específicas que resultaram das conjunturas extremas daqueles anos.

O capítulo está dividido em 6 seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, analisamos a Primeira Fase (1983-1992) de contrações episódicas sem planejamento (a federação descoordenada). Seguimos com a Segunda Fase (1993-1996) quando a União, e em especial o BCB, assume postura agressiva em relação aos estados, antes do refinanciamento final. Nas seções 4 e 5 analisamos o programa de extinção de bancos estaduais (PROES) e a forte transformação realizada pelos PAFs, concluindo na seção 6 sobre o legado deixado para o século seguinte.

3.2 Primeira fase (1983-1992): Contenção sem planejamento

3.2.1 O acesso a bancos estaduais e a refinanciamentos federais (1983-1988)

Em 1983, em paralelo à posse dos governadores que inaugurava o período do “federalismo estadualista” (Abrucio, 1998), o governo central começa a assinar acordos com o FMI, submetendo-se a programas de contração fiscal decididos pela instituição externa. Assim, em junho de 1983 é publicada a Resolução BCB nº 831, inovando com bastante rigor a limitação do financiamento bancário ao setor público. Ao mesmo tempo, são ampliados os mecanismos de fiscalização, e é criado um órgão federal (Comor) responsável pela supervisão do movimento dos gastos públicos, e pela definição de novos cortes nas despesas (Lopreato, 2002, p.82).

A determinação de limitar o acesso ao crédito, no entanto, não evitou o aumento do endividamento.

Os governos subnacionais, prisioneiros da crise fiscal, apelaram às formas *ad hoc* de financiamento, usando os atrasos nas obrigações financeiras e com fornecedores, os créditos de curto prazo (ARO), a estreita ligação com as instituições financeiras

estaduais e o lançamento de títulos como meios de manter os gastos públicos (Lopreato, 2013, p.149, grifos nossos).

De fato, o corte dos empréstimos e repasses dos órgãos federais, e as restrições à expansão das operações de crédito internas, levaram os governos (em meio a dificuldades para pagar seus funcionários) e as empresas estaduais se endividarem sobretudo junto aos *bancos estaduais*, ao mesmo tempo em que esses enfrentavam uma onda de inadimplências por parte dos órgãos públicos (Lopreato, 2002, pp.131-132). Enquanto isso, os bancos estaduais podiam fazer saques a descoberto do Banco do Brasil – o qual, até 1986 era ligado ao BCB pela conta-movimento – de forma que, conforme Franco (2017, p.443), “*era como se cada estado pudesse ter a sua conta movimento*”.

Conforme depoimento do ex-ministro da fazenda Maílson da Nóbrega (*apud* Franco, 2017, p.443), na época funcionário de alto escalão do Ministério da Fazenda, nesse ano foi aventada a *intervenção nos bancos estaduais*, mas esta exigiria, juridicamente, a intervenção federal no estado, interrompendo o mandato dos governadores recém-eleitos. Isto, naquele momento delicado do processo de redemocratização, era politicamente inviável, o que tornava obsoleto o mecanismo de punição disponível até então.

Sem esta possibilidade, entre 1983 e 1984 foram lançados três diferentes programas de resgate a bancos estaduais⁵⁶ (Franco, 2017, p.443). Em paralelo, ocorreu o progressivo esvaziamento da abrangência dos limites da Resolução 831/83 e o relaxamento da posição de força federal.

Entre 1985 e 1986, em meio às eleições, à posse do presidente civil e ao Plano Cruzado, e com o curto ciclo de recuperação da economia somado ao relaxamento do ajuste fiscal, os estados tiveram momentos de relativa estabilidade e recuperação dos níveis de investimento, com alta da arrecadação intensificada pela descentralização tributária. Mas em 1987, a brusca reversão desse ciclo, após o fracasso do Cruzado⁵⁷ e a moratória externa, volta a colocar as finanças dos estados em xeque, os quais por sua vez reincidem nos mesmos padrões de endividamento *ad hoc*. É, em suma, uma reafirmação da crise federativa imposta pela relação

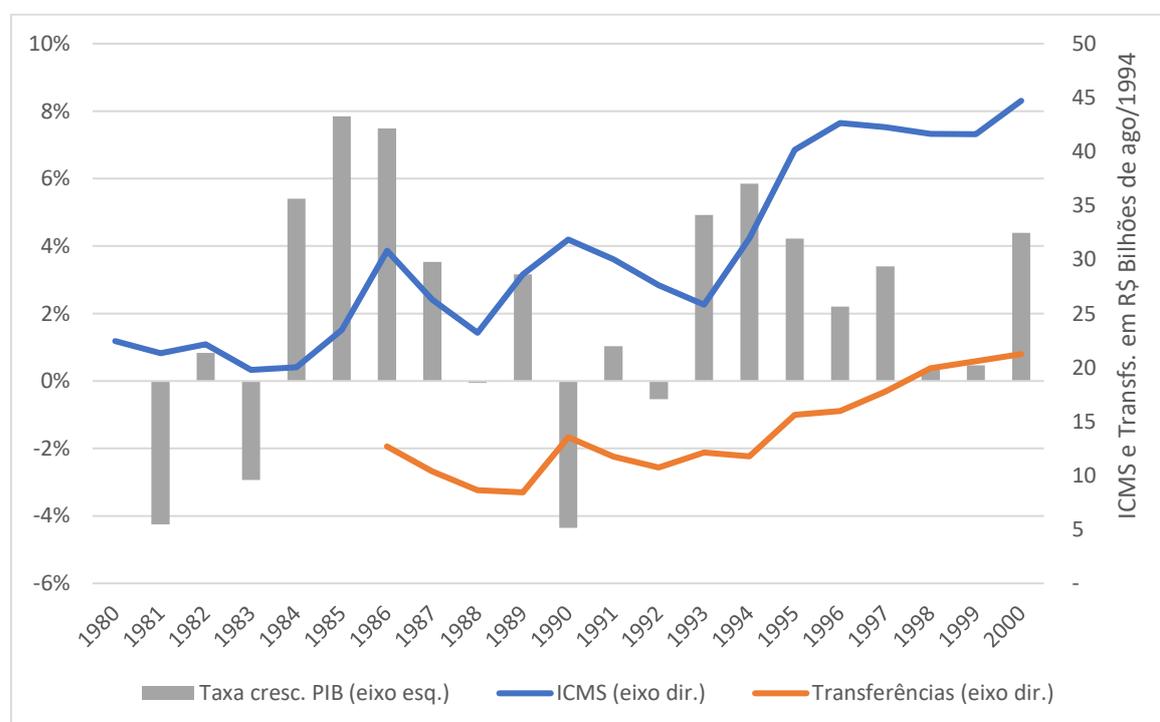
⁵⁶ Pela Resolução BCB nº 797/83, pelo Programa de Apoio Creditício (voto CMN 233/83 para os bancos de 7 estados) e pelo Programa de Recuperação Econômico-Financeira – Proref (voto CMN 446/84 para bancos de outros 6 estados) cf. Portugal, 2016, p.389; Lopreato, 2002, p.135; para mais referências ver Rigolon e Giambiagi, 1999, p.126.

⁵⁷ Para uma análise das causas do fracasso do Cruzado, ver Bastos (2001). A não-resolução dos encargos externos e da falta de acesso ao mercado financeiro internacional está na raiz da crise inflacionária dos 1980 e do fracasso de todas as tentativas de estabilização daquela década. Somente com o Plano Brady (1991) e a abertura externa, criam-se as condições para uma estabilização via âncora cambial, como foi feito no Plano Real e seu câmbio praticamente fixo até 1999.

com o setor externo, pelos seus rebatimentos internos. Assim, o setor público estadual aprofunda seu envolvimento com os bancos estaduais, os quais também enfrentam a instabilidade macroeconômica daqueles anos e o retorno da inadimplência (Lopreato, 2002, p.87).

Os surtos de endividamento seguirão o desempenho da economia, e sobretudo das receitas estaduais. No gráfico abaixo, pela taxa de crescimento do PIB vemos a recessão até 1983, a recuperação de 1984 a 1987, ano em que já se inicia um período de instabilidade e estagnação que só será revertido a partir de 1993. As principais receitas estaduais, o ICMS (até 1988 ICM) e as transferências federais, quando analisadas a valores constantes mostram a estagnação de 1980 a 1984, com recuperação até 1986 e nova queda até 1988. A recuperação em 1988 e 1989 pode ser simplesmente a passagem do ICM para o ICMS, assim como a expansão das transferências após a Constituição. Em 1993 as receitas de ICMS são apenas 15% maiores do que as de 1980 com o ICM, representando uma taxa anual média de crescimento real de 1,1%. A estabilização inflacionária em 1994 representará, como veremos, um forte alento à arrecadação de ICMS, com crescimento real em torno de 25% em 1994 e 1995, mas para manter-se estagnada no mesmo patamar até os 2000.

Gráfico 3.1 - Crescimento do PIB e receitas de ICMS e Transferências federais (1980-2000)



Fonte: Elaboração Própria. PIB – SCN/IBGE. ICMS – MF/Siconfi e Transferências a estados e municípios – MF/STN via Ipeadata. PIB deflacionado pelo deflator implícito do PIB, receitas pelo IGP-DI mensal.

O Raet nos bancos estaduais

Para aumentar o poder do Banco Central de intervir nestas instituições financeiras, em fevereiro de 1987, como resultado de um longo acordo político, são criadas pelo decreto-lei 2.321/87 as figuras do Regime de Administração Especial Temporária (Raet) e da liquidação extrajudicial para os bancos estaduais. A decretação do Raet “*representou um marco nas finanças estaduais porque retirou do domínio do governo [estadual], pela primeira vez, o controle operacional dos agentes financeiros*” (Lopreato, 2002, p.136). Salviano Junior (2004, p.59) apresenta um levantamento de regimes especiais impostos aos bancos estaduais.

Tabela 3.1 - Raets impostos aos bancos estaduais

Instituição	UF	Raet		Liquidação extrajudicial	
		Decretação	Término	Decretação	Término
Banerj	RJ	26-fev-1987	27-fev-1989	30-dez-1996	06-fev-2002
BEM	MA	26-fev-1987	22-set-1988		
Besc	SC	26-fev-1987	27-fev-1989		
Badesc	SC	26-fev-1987	27-fev-1989		
BEC	CE	26-fev-1987	30-dez-1988		
BDRIO	RJ	26-fev-1987	16-ago-1988	16-ago-1988	28-dez-1988
Bemat	MT	26-fev-1987	27-fev-1989		
		02-fev-1995	28-jan-1998	28-jan-1998	02-jun-1999
Baneb	BA	18-mar-1987	17-mar-1989		
Minascaixa	MG	15-mai-1987	15-mai-1989		
Credireal	MG	15-mai-1987	15-mai-1989		
Banpará	PA	29-mai-1987	29-mai-1989		
Produban	AL			16-nov-1988	05-set-1989
		05-set-1989	04-set-1991		
		23-jan-1995	22-jul-1997	22-jul-1997	-
BEP	PI	07-jun-1989	10-out-1990		
Banacre	AC	07-jun-1989	31-jul-1990		
Badesul	RS			07-mar-1989	14-mar-1990
		14-mar-1990	31-dez-1992		
Bandem	RN			20-set-1990	20-jan-2000
Caixego	GO			20-set-1990	21-out-1997
Paraiban	PB			20-set-1990	18-mar-1994
Badep	PR			05-fev-1991	08-ago-1994
Bandepe	PE	27-set-1991	17-mar-1992		
Banespa	SP	30-dez-1994	26-dez-1997		
BDRN	RN			30-dez-1994	20-jan-2000
Beron	RO	20-fev-1995	14-ago-1998		
Banap	AP			03-set-1997	28-jul-1999

Fonte: Bacen/Deliq *apud* Salviano Junior, 2004. Obs. As instituições coligadas dos bancos comerciais e múltiplos citados também foram submetidas aos regimes especiais nas mesmas datas.

Conforme Franco (2017, pp.443-444, grifos nossos):

Com a decretação desse novo regime, o BCB podia designar uma nova administração para um banco, mantendo o seu funcionamento normal, sem determinar a “intervenção” ou a “liquidação”, que eram as modalidades de regimes especiais definidos pela lei 6.024/74 para bancos [públicos ou privados] com insuficiência patrimonial e que interrompiam os pagamentos da instituição. O episódio de 1983 já havia deixado claro que esses regimes não poderiam ser aplicados a bancos estaduais face às suas implicações financeiras e políticas, daí a ideia de um regime que permitisse em tese o saneamento da instituição sem solução de continuidade. ... O fato

é que a grande maioria dos Raets foi encerrada, com os bancos devolvidos a seus controladores mais ou menos do mesmo jeito, porém com apoios renovados.

É de destaque o fato do Raet permitir a *federalização* de parte das dívidas, compondo a lista das acusações de apoio paternalista federal que cria problemas de reputação, estimulando comportamento irresponsável e novas rodadas de apoio. No decorrer de 1987, o Raet será decretado em 36 instituições financeiras estaduais (Salviano Junior, 2004, p.58).

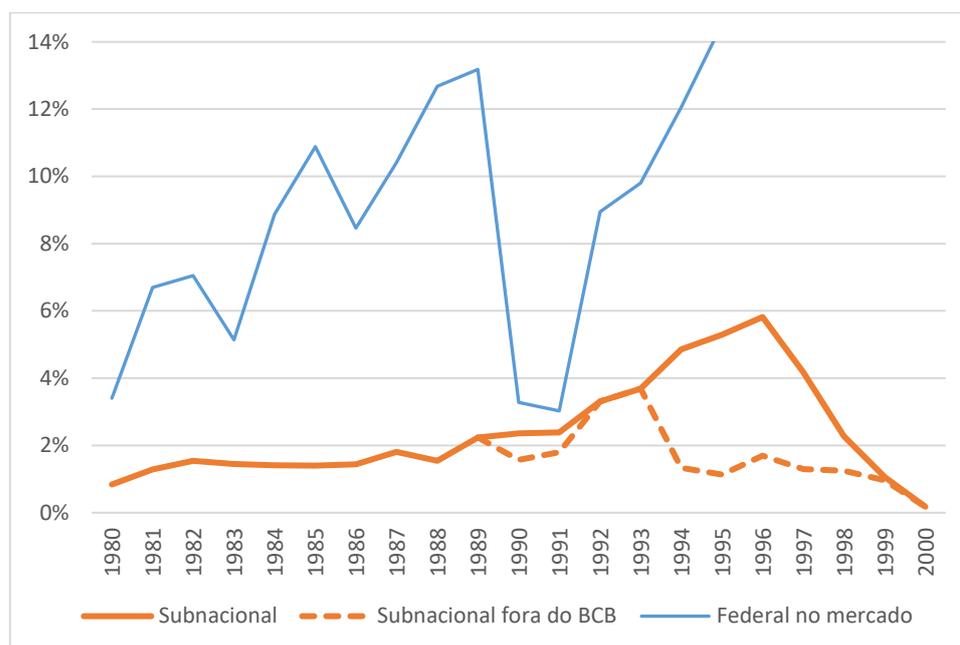
A Lei nº 7.614/87 e a dívida mobiliária estadual

Em paralelo e confirmando essas intervenções do BCB, em 1987 o governo federal realiza um primeiro refinanciamento geral de dívidas de estados e municípios e dos bancos estaduais pelo Programa de Apoio Financeiro aos Estados e Municípios da Lei nº 7.614/87⁵⁸. Tal programa condicionava o apoio à aprovação de um plano de saneamento financeiro pelo Ministério da Fazenda, bem como obrigava financiamento das dívidas dos estados com seus bancos. Sua implementação ocorreu pelos Votos CMN 340/87 e 548/87 que autorizaram linhas de crédito com prazos de 4 anos para as administrações diretas (Voto CMN 340) e 15 anos para empréstimos dos tesouros estaduais com as instituições financeiras (Voto CMN 548), ambas com carência de 18 meses. Na prática saneava-se em conjunto os Tesouros Estaduais e seus bancos, compreendendo-os como entidades unidas financeiramente.

Conforme Almeida (1996, p.11), com base nesta lei o Tesouro Nacional autorizou aos governos estaduais a contratação de operações de crédito interno junto ao Banco do Brasil (que viriam a ser refinanciadas em 1993) ou *a emissão de títulos da dívida mobiliária* para atender à rolagem da dívida interna e ao déficit corrente naquele ano. Deve-se notar que a dívida mobiliária estadual, que mantivera-se razoavelmente estável em cerca de 1,4% do PIB nacional entre 1981 e 1986, a partir de 1987 modifica sua trajetória histórica como proporção do PIB e começa a se avolumar, como pode se ver no gráfico abaixo. Tais aumentos podem ser postos em contexto ao se analisar a trajetória da dívida mobiliária federal, que ascenderá ao longo dos anos 1990 até estabilizar-se ao redor de 45% a partir de 2001.

⁵⁸ Acompanhado da Resolução nº 87/87 do Senado Federal.

Gráfico 3.2 - Dívida mobiliária em proporção do PIB



Fonte: Relatório Anual do Banco Central 1985, 1990 e 1991. A partir de 1992, dívida mobiliária estadual conforme BCB-DSTAT, e federal (compreendendo títulos do TN e do BCB no mercado) a partir de 1986. PIB a preços de final de período, valorizado pelo IGP-DI conforme metodologia do BCB descrita em Gobetti & Schettini (2010).

Logo após a Lei 7.614/87, o Senado Federal subiu os limites de crédito subnacional (tentando readequá-los à nova realidade), e foram criadas nos bancos comerciais linhas de crédito para operações de ARO⁵⁹ e outros empréstimos intralimites (Lopreato, 2002, pp. 137 e 161).

...o apoio aos Estados não teve uma conotação de proposições gerais e de longo prazo, pois o programa era visto como *acidente de percurso* e ameaça à estratégia econômica, não indo além de encaminhamentos de caráter puramente emergencial, negociados individualmente e com fôlego suficiente apenas para os Estados superarem o momento mais crítico da crise. (Lopreato, 2002, p.162, grifos nossos)

Em 1988 o novo ministro Bresser tenta refrear o endividamento subnacional mas logo volta atrás, e no ano seguinte de 1989 Maílson da Nóbrega fará a mesma tentativa, logo flexibilizada.

O infernal jogo de regulamentações oficiais, em que ora se congelavam os saldos dos empréstimos e proibiam novos contratos, ora se estabeleciam exceções capazes de esvaziar as restrições anteriores, revelou a falta de uma política apta a fazer frente à deterioração das condições de financiamento e à fragilidade financeira dos governos estaduais (Lopreato, 2002, p.164, grifos nossos)

⁵⁹ As operações de Adiantamento de Receitas Orçamentárias (AROs) compreendem créditos de curto prazo, limitados ao exercício em que foram contratados, para flexibilizar o fluxo de caixa.

3.2.2 O refinanciamento de 1989

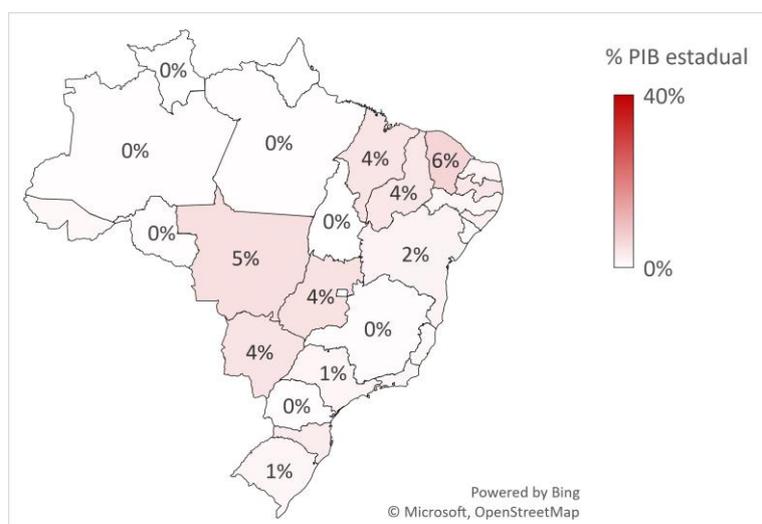
Em 1989, em meio a estas idas e vindas da regulação do endividamento, é realizado um novo refinanciamento geral de dívidas através da Lei n° 7.976/89⁶⁰, que muitos autores tratam como o primeiro de três refinanciamentos gerais que ocorreram.

Este refinanciamento passou pela regulamentação dos critérios de rolagem da dívida *externa* dos governos subnacionais, regularizando os empréstimos-ponte do Tesouro Federal (que vinham transcorrendo no âmbito dos Avisos GB-588/67, MF 30/83 e sucedâneos) que financiavam a rolagem da dívida externa vencida dos governos subnacionais, e que haviam sido um dos principais mecanismos de financiamento subnacional desde 1983 (até 1986 ao lado dos *relendings*, cf. Mora, 2002, p.7). Tratava especialmente toda dívida externa estadual e municipal, bem como os refinanciamentos federais da mesma, *assim como os refinanciamentos de 1987* (realizados ao redor da Lei 7.614/87), estendendo seu perfil para 20 anos e dando carência até 1995. Além disso, preparando para a reinserção financeira internacional, o artigo 4° da lei estipulava a extensão aos estados e municípios das vantagens eventualmente obtidas pelo governo federal em negociações da dívida externa.

O bloqueio dos repasses do FPE passava a ser permitido em caso de inadimplência, o que iniciava uma evolução legal de dominância do direito financeiro sobre a repartição tributária constitucional, e que garantia a União contra os estados periféricos onde o FPE tinha grande importância. Na medida em que os estados se comprometiam em futuramente pagar o refinanciamento, o custo financeiro para a União não era o valor refinanciado, mas o subsídio implícito que pudesse ocorrer pelo diferencial de prazos e taxas de juros. Por outro lado, com a garantia do FPE, a União assegurava pagamentos que antes eram incertos.

Bevilaqua (2002) aponta os estados periféricos como os grandes beneficiários desta lei. Foram refinanciados 1,38% do PIB, o que significava 20% das receitas estaduais de então. A distribuição do refinanciamento em proporção do PIB estadual é apresentada no gráfico abaixo:

⁶⁰ Ver Decreto 99.167, de 13/03/90.

Figura 3.1 - Refinanciamento de 1989 em proporção do PIB estadual

Fonte: Elaboração própria com base em Bevilaqua (2002).

Tabela 3.2 - Refinanciamento de 1989 em termos do PIB estadual

UF/Região	% PIB	UF/Região	% PIB	UF/Região	% PIB
Norte	0,25%	Ceará	6,42%	Distrito Federal	-
Acre	0,87%	Maranhão	4,09%	Sudeste	1,14%
Amapá	-	Paraíba	3,68%	Espírito Santo	0,85%
Amazonas	0,28%	Pernambuco	1,28%	Minas Gerais	0,34%
Pará	0,25%	Piauí	3,60%	Rio de Janeiro	0,86%
Rondônia	0,11%	Rio Grande do Norte	1,33%	São Paulo	1,45%
Roraima	-	Sergipe	0,54%	Sul	1,26%
Tocantins	-	Centro-Oeste	2,30%	Paraná	0,17%
Nordeste	2,49%	Goiás	4,37%	Rio Grande do Sul	1,39%
Alagoas	2,26%	Mato Grosso	4,93%	Santa Catarina	2,87%
Bahia	1,65%	Mato Grosso do Sul	4,23%	Brasil	1,38%

Fonte: Bevilaqua (2002).

Nota-se a importância do refinanciamento sobretudo para alguns estados do Nordeste, e para os estados do Centro-Oeste, sendo irrelevante na região Norte e pouco significativo na região Sudeste (apesar de metade dos recursos se concentrar aí).

3.2.3 Instabilidade econômica e política 1989-1992

Em fins de 1989 e inícios de 1990, o país vive intensa instabilidade macroeconômica, atingindo inflação de 80% ao mês na véspera da posse do novo presidente, e em seguida o Plano Collor provocará grande fragilidade nas instituições financeiras, sobretudo estaduais. Para

evitar uma crise financeira, o CMN cria⁶¹ um programa de recuperação dirigido a todo o sistema financeiro e com grande impacto entre os bancos estaduais (Werlang e Fraga, 1995, p.270).

O governo Collor reincide nas idas e vindas do aperto dos limites de endividamento subnacionais conforme a deterioração de suas finanças, e da flexibilização daqueles limites conforme as dificuldades políticas dos ajustes propostos. A demanda dos estados por novos refinanciamentos, em especial relativos às dívidas com órgãos federais, leva em 1991 à aprovação da Lei n° 8.388/91 que autorizava nova renegociação geral da dívida – mas que não é implementada, não havendo sido firmados acordos no prazo de 180 dias que ela permitia.

Entre as razões para sua não implementação, temos pelo depoimento de Murilo Portugal, que viria a ser secretário do Tesouro Nacional entre 1992 e 1996, (i) a “*resistência passiva da equipe técnica do Tesouro Nacional, tendo em vista o fracasso das tentativas anteriores, pois os estados não honravam os compromissos assumidos*” (Portugal, 2016, p.384). Ao mesmo tempo, as pressões orçamentárias haviam sido aliviadas novamente pela (ii) aceleração da corrosão inflacionária dos gastos públicos (Bevilaqua, 2002, p.14), mas sobretudo pelas (iii) *ações do BCB de auxílio ao mercado de dívida mobiliária estadual*. Estas foram operações de troca de títulos estaduais por federais⁶² pelas quais o BCB deteve títulos estaduais entre 1990 e 1991; e pela autorização da operação de fundos mútuos baseados em títulos subnacionais⁶³.

Apesar de não ter sido posta em prática, esta lei estabeleceu as bases para o acordo que seria firmado em 1993, em especial um limite de comprometimento de receitas com encargos de dívida que foi fixado em 15% do conceito de Receita Líquida Real (pela Resolução do Senado Federal n° 36/92, cf. Almeida, 1996, p.15).

Analisando a literatura e as estatísticas de dívida do período, percebe-se a descoordenação financeira, com refinanciamentos e moratórias prorrogados nos bancos estaduais, mas também nas companhias elétricas estaduais, na dívida mobiliária estadual, no *default* de impostos (atrasos no FGTS, INSS, PASEP que serão refinanciados), além de operações de ARO e financiamentos por bancos públicos federais; em meio a uma desconstrução monetária da unidade de conta que disseminava a incerteza ao tornar qualquer dívida potencialmente nula ou explosiva. Retratando a situação em fins de 1993 – quando já estava em curso um novo arsenal de medidas de contenção – Franco (2017) coloca:

⁶¹ Resolução n° 1735, jul/1990.

⁶² Resolução CMN 1.789 de fev/1991.

⁶³ Circular BCB 2.062 de out/1991.

No final de 1993, o que mais assustava os técnicos, muito além das movimentações de caixa, e mesmo das variações observáveis de ativos e obrigações do governo – eram os vastos montantes de obrigações não reconhecidas, o *default* generalizado entre os estados e a União, com amplas implicações para a economia, e uma imensidão de ativos podres e não tratados como tal nos balanços dos bancos públicos, federais e estaduais, e também nos bancos privados. Os ajustes a serem efetuadas nesses temas, todos pertencentes ao obscuro terreno conhecido como a área “debaixo da linha”, pareciam gigantescos relativamente às expectativas iniciais para os superávits (déficits) primário e operacional nos primeiros anos do Plano Real, de modo que rapidamente se fixou a percepção de que aí estava o grande teatro de operações das definições cruciais para o regime fiscal. Foi nessa região que as ações reformistas mais importantes tiveram lugar. Entre elas um ambicioso programa de privatização, cujos recursos foram destinados predominantemente para a amortização de dívidas públicas, além de enormes safras de securitizações e reconhecimentos de “esqueletos” e inúmeros “encontros de contas”, e diversas rodadas de reescalamentos e reestruturações no contexto dos mais diversos programas de ajustes com bancos e com os estados da federação. (Franco, 2017, p.650, grifos nossos)

3.3 Segunda fase (1993-1996): Barganha e fragilização dos estados centrais

Em 1993, já no governo Itamar Franco, ocorrem mudanças importantes. Alterações institucionais estabelecem fortes restrições ao endividamento por dívida mobiliária e com bancos estaduais, ao mesmo tempo em que aumentam o poder da União enquanto credora (e fortalecem o direito financeiro do credor), criando as condições para um amplo acordo de refinanciamento de dívidas estaduais.

Até então, já havia ocorrido dois grandes refinanciamentos, em 1987 (Lei 7.614/87) e 1989 (Lei 7.976/89), e já fora realizado um encontro de contas do setor elétrico pela lei 8.631/93 (Franco, 2017, p.654). As concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica financiavam déficits estaduais ao acumularem dívidas contra a Eletrobrás e as geradoras federais, por fazerem parte do complexo estatal do setor elétrico (que seria desmontado).

Em março de 1993 foi aprovada a Emenda Constitucional n° 3, que inovou ao permitir o uso de receitas *próprias* dos governos estaduais como garantia para realização de refinanciamentos com a União. A garantia até então possível juridicamente eram as receitas de transferências federais, não sendo negociáveis as receitas próprias – que eram, para os estados mais ricos, a parcela mais substancial do seu orçamento. Com o novo dispositivo, a União passou a poder dispor de uma garantia sólida e facilmente executável; o direito financeiro do credor ganhou terreno sobre o direito constitucional da repartição de receitas.

A partir de junho de 1993, com o lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI), o governo adota novas medidas de restrição ao endividamento estadual e de seus agentes financeiros, e volta a negociar um programa de federalização das dívidas estaduais.

Somando-se a isso, o CMN tenta implementar uma interpretação mais estrita do texto da Lei do Colarinho Branco (Lei n° 7.492/86), que define como crime que uma instituição

financeira conceda empréstimos ao seu controlador. Pela Resolução 1.996/93 o CMN procura estender aquela proibição a todo empréstimo de banco público ao seu governo controlador, abrangendo inclusive os bancos federais⁶⁴. Após dúvidas sobre a aplicabilidade da norma, em fins de 1994 foi aprovado parecer da AGU adotando a tese segundo a qual as instituições públicas *federais* estão excepcionadas já que o §2º do art. 34 da Lei nº 4.595/64 exige “as instituições financeiras públicas” da proibição de financiar seu acionista controlador; *mas as estaduais não eram excepcionadas por serem juridicamente equivalentes a instituições privadas* (Franco, 2017, p.661). Rompia-se para os estados a possibilidade dos governos se financiarem por meio de seus bancos.

Ao mesmo tempo, a EC 3 inovou ao proibir até 1999 a emissão de dívida mobiliária estadual, apenas permitindo o montante necessário para sua rolagem⁶⁵. Dessa forma, rompia-se também esse canal de financiamento para os estados.

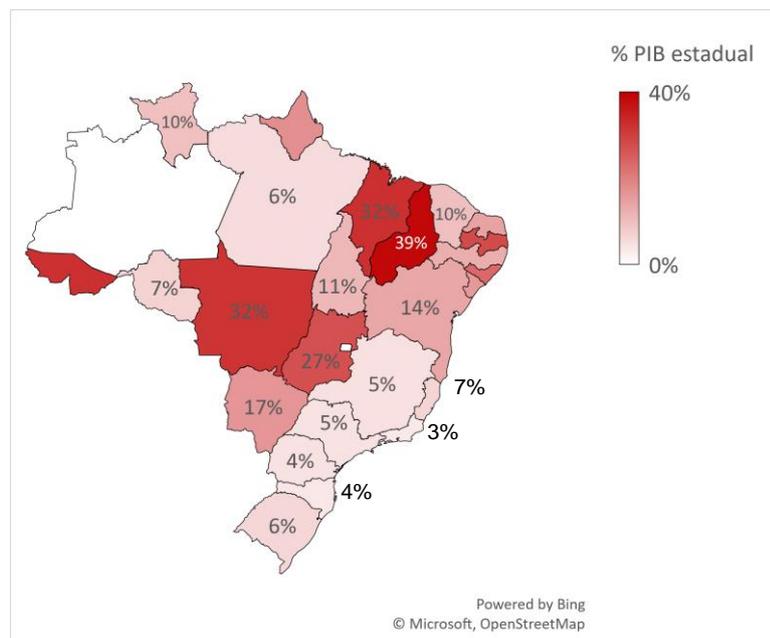
3.3.1 O (incompleto) refinanciamento de 1993

Com as novas dificuldades de financiamento, aumentou a pressão por um refinanciamento geral, que seria levado a cabo em fins daquele ano. Assim, em novembro de 1993 a aprovação da Lei nº 8.727/93 permitiu o refinanciamento por 20 anos, pelo Tesouro Nacional, das dívidas de estados e municípios junto a instituições financeiras federais contratadas até setembro/1991⁶⁶. Foram reescaloadas dívidas com instituições federais da ordem de 7,2% do PIB (Bevilaqua, 2002). De acordo com Mora (2002), 59% eram da administração direta e os restantes da administração indireta basicamente de entidades de crédito imobiliário (24%), companhias de saneamento (11%) e concessionárias de energia elétrica (6%). O gráfico abaixo apresenta a importância deste refinanciamento em termos do PIB estadual:

⁶⁴ A Resolução CMN 1.996/93 determinava ao BCB que comunicasse ao Ministério Público Federal a ocorrência de quaisquer concessões de empréstimos ou adiantamentos de forma direta ou indireta de bancos públicos para os governos federal e estadual bem como para suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

⁶⁵ O entendimento de que a rolagem incluía toda a variação nominal da dívida (juros e principal) só foi firmado pela Resolução nº 11 do Senado Federal, de janeiro de 1994, sob pressão dos governadores, ao contrário do espírito da EC 3/93 que indicava rolagem apenas do principal (Almeida, 1996, p.24; Lopreato, 2002, p.206).

⁶⁶ Ver Resoluções do Senado Federal nºs 11, de 31/01/94 e nº 69, de 14/12/95. O prazo para negociar o acordo era de 150 dias (até abril de 1994) extensível por mais 90, mas todos os acordos foram assinados até fins de março de 1994.

Figura 3.2 - Refinanciamento de 1993 em termos do PIB estadual

Fonte: Elaboração própria com base em Bevilaqua, 2002.

Tabela 3.3 - Refinanciamento de 1993 em termos do PIB estadual

UF/Região	% PIB	UF/Região	% PIB	UF/Região	% PIB
Norte	10,5%	Ceará	9,8%	Distrito Federal	-
Acre	32,4%	Maranhão	32,4%	Sudeste	4,4%
Amapá	17,4%	Paraíba	28,0%	Espírito Santo	6,5%
Amazonas	-	Pernambuco	12,5%	Minas Gerais	4,7%
Pará	5,6%	Piauí	38,7%	Rio de Janeiro	3,2%
Rondônia	6,9%	Rio Grande do Norte	14,5%	São Paulo	4,6%
Roraima	9,7%	Sergipe	15,6%	Sul	5,0%
Tocantins	11,1%	Centro-Oeste	16,3%	Paraná	4,4%
Nordeste	16,7%	Goiás	27,3%	Rio Grande do Sul	6,2%
Alagoas	23,6%	Mato Grosso	31,8%	Santa Catarina	3,6%
Bahia	13,8%	Mato Grosso do Sul	16,5%	Brasil	7,2%

Fonte: Bevilaqua, 2002.

Esse refinanciamento inovou, em relação aos anteriores, em primeiro lugar por estabelecer limites de comprometimento de receitas para o pagamento dos encargos – um limite de 9% da RLR inicialmente e 11% nos exercícios seguintes⁶⁷; e em segundo lugar, graças à EC 3/93, ao tomar como garantia também receitas próprias dos estados – o que o tornou “*um marco*”

⁶⁷ Pelas Resoluções SF 11/94 e 69/95, foram estabelecidos estes limites, aquém dos 15% previstos na Resolução SF 36/92 relativa à Lei nº 8.388/91. O limite incluía entre os encargos também pagamentos efetuados relativamente à dívida externa contratada até 30.9.91, refinanciamentos de dívidas junto ao FGTS e ao INSS (com base nas Leis nº 8.212/91 e 8.620/93) e obrigações refinanciadas ao amparo da Lei nº 7.976/89 (Almeida, 1996, p.15)

no relacionamento institucional entre o governo federal e os estados” (Rigolon e Giambiagi, 1999, p.127). O regramento federativo evoluía, aumentando os poderes de intervenção da União, e explicitando o controle sobre a repartição tributária para imposição de resultados primários.

Para aumentar a segurança jurídica dos contratos de refinanciamento o Tesouro exigiu que os estados aprovassem leis em suas assembleias legislativas autorizando a assinatura dos contratos nos termos da lei federal, bem como obtivessem um parecer jurídico do procurador-geral de cada estado afirmando que os contratos eram constitucionais e legais segundo as Constituições e as leis federais e estaduais. Esse cuidado jurídico foi fundamental para que a União vencesse as diversas ações posteriormente propostas no STF para anular ou alterar os contratos de refinanciamento. (Portugal, 2016, p.386)

Dentre os embates que este regramento enfrentou, houve a crise federativa do *default* de Minas Gerais em 1999-2000, como veremos mais adiante.

Refinanciadas (i) a dívida externa e (ii) as dívidas com as instituições federais, ficavam controlados o seu crescimento e o seu prazo. Restavam, como fontes de instabilidade, (iii) a dívida mobiliária e (iv) a dívida bancária, dentro da qual estava a dívida com os bancos estaduais. Estes últimos canais haviam sido possíveis sobretudo nos estados centrais, ainda que nos anos 1990 comecem a ser utilizados por estados do Nordeste e do Centro-Oeste, em valores significativos para suas finanças mas de pequena expressividade no montante nacional. Assim, a partir da renegociação de 1993, a questão financeira dos estados periféricos estava em grande medida encaminhada, e os capítulos seguintes se referem sobretudo aos estados centrais.

A questão da dívida mobiliária esteve ausente das renegociações da dívida estadual [de 1993]. Contemplada no artigo 62 da Lei nº 8.727/93, que atribui ao Banco Central a definição de critérios e mecanismos para o refinanciamento da dívida mobiliária dos estados e municípios, a proposta não foi encaminhada pelo Banco Central no prazo estabelecido⁶⁸ (Almeida, 1996, grifos nossos)

O boicote do BCB à inclusão da dívida mobiliária estadual no refinanciamento de 1993 teria sérias consequências para os antigos centros econômicos do Sul e Sudeste (RJ, MG, SP e RS), como veremos adiante.

Restavam, como canais de financiamento de déficit primário, sobretudo as operações de ARO e atrasos com fornecedores (ambas formas de dívida de curto prazo, flutuante). A dívida pública mobiliária e a dívida com os bancos estaduais, conforme se firmavam juridicamente os

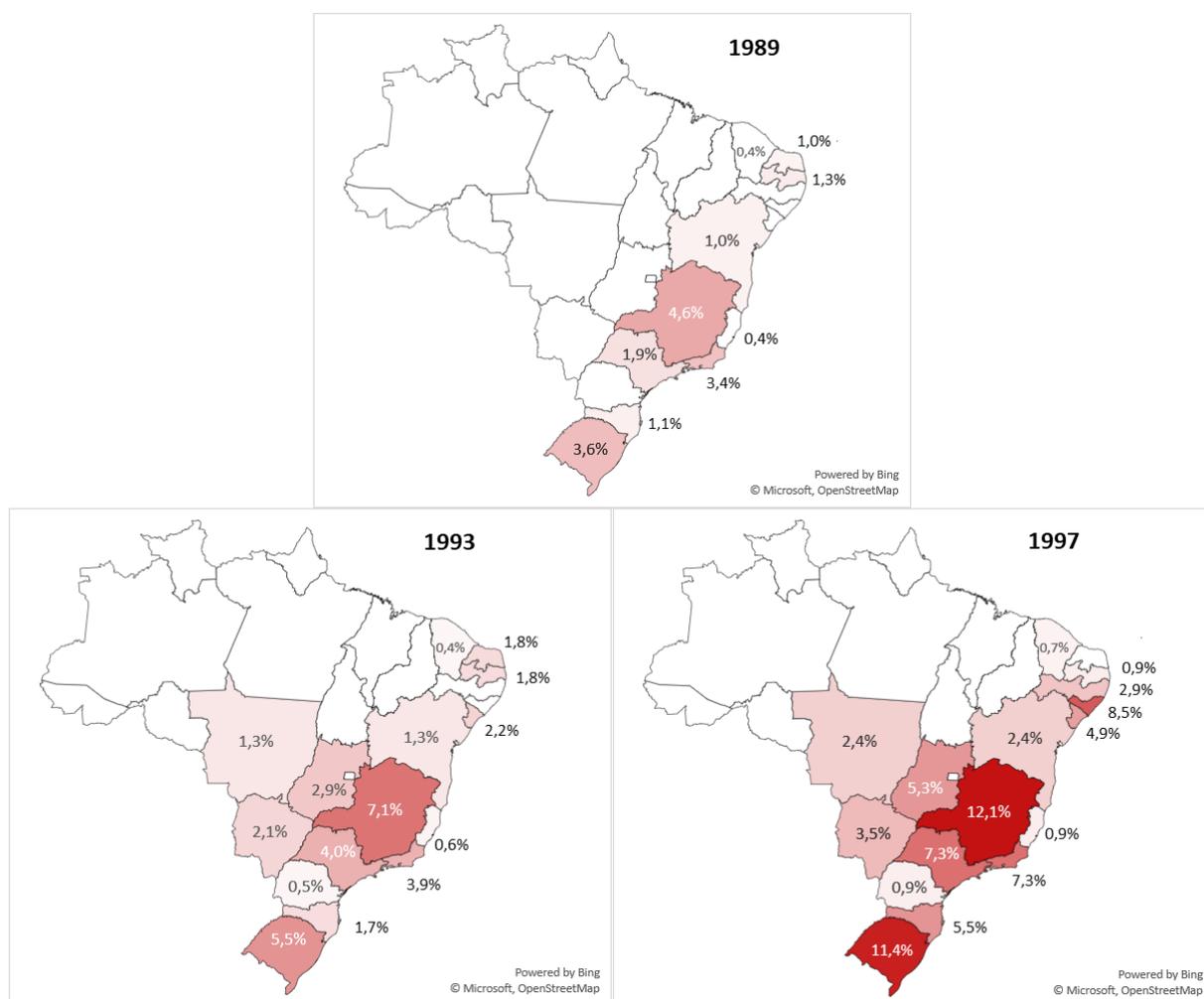
⁶⁸ O prazo era de 90 dias, isto é, até fevereiro de 1994: “Art. 6º O Banco Central do Brasil definirá critérios e mecanismos para o refinanciamento da dívida pública mobiliária dos estados e dos municípios, sujeitos à aprovação do Ministério da Fazenda, que encaminhará o documento pertinente ao Senado Federal no prazo máximo de noventa dias a partir da publicação desta lei, dependendo de sua aprovação as propostas que se insiram na competência privativa [do Senado Federal]” (Lei nº 8.727/93, grifos nossos)

novos entendimentos de restrição estabelecidos em 1993 (pela EC 3/93 e pela Resolução CMN 1996/93), estavam restritas à sua rolagem.

3.3.2 A dívida mobiliária estadual

Nos gráficos abaixo, podemos analisar a importância da dívida mobiliária estadual em termos do PIB de cada estado emissor. Percebe-se sua importância maior no centro-sul do país, sendo bem demarcado que toda a região Norte até Maranhão e Piauí não tomaram parte nesse processo.

Figura 3.3 - Dívida mobiliária estadual em proporção do PIB estadual (1989, 1993 e 1997)

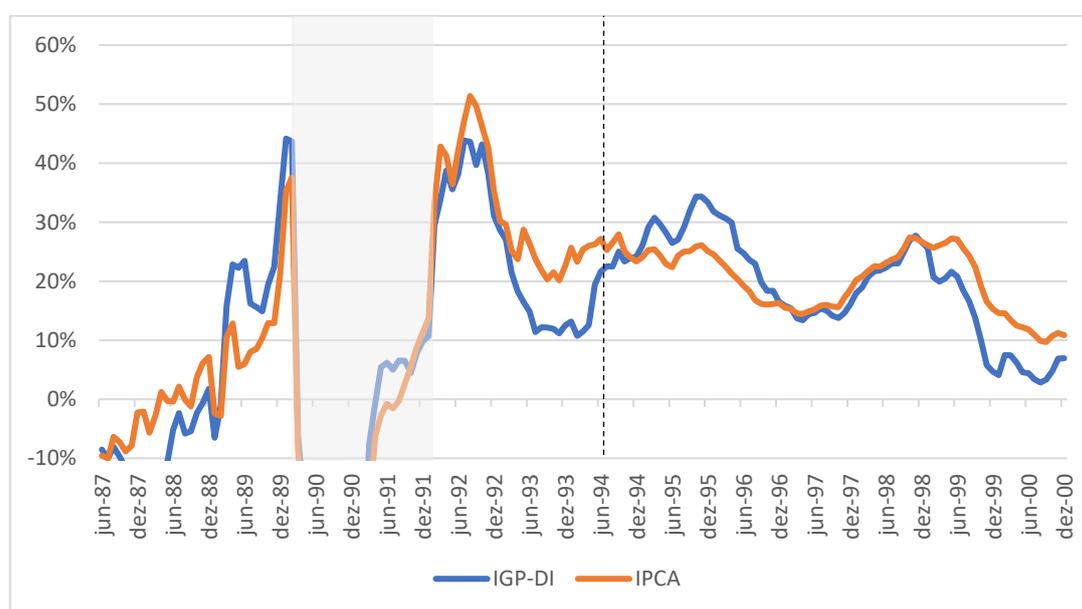


Fonte: Elaboração própria com base em Relatório Anual BCB 1990, BCB-DSTAT e SCR-IBGE. Inclui títulos em tesouraria. PIB valorizado a preços de final do ano. OBS: Dívida de SP em 1997 simulada (pela aplicação da taxa Selic mensal sobre o estoque antigo) para efeito de comparação pois em dez/1997 SP já havia renegociado a sua dívida mobiliária.

À parte (i) as emissões de dívida mobiliária que não para sua rolagem; (ii) o maior ou menor crescimento do PIB; e (iii) o *spread* de risco adicionado às taxas básicas de juros; a

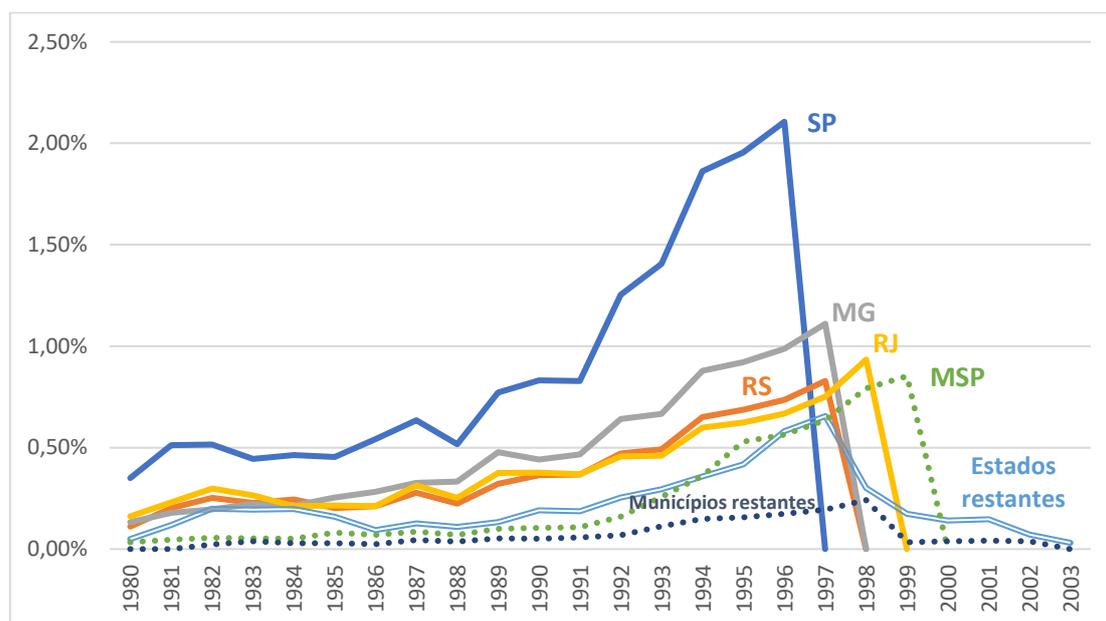
evolução da dívida mobiliária estadual em proporção do PIB foi determinada basicamente pela política monetária controlada pelo BCB. No gráfico abaixo podemos ver a trajetória da taxa básica de juros acumulada em 12 meses e deflacionada pelo IGP-DI e pelo IPCA. A taxa se torna expressiva em 1989, mas os anos seguintes de 1990 e 1991 são anômalos por conta do congelamento de ativos do Plano Collor, em que o BCB interveio no mercado comprando títulos. A partir de 1992 a política monetária se firma com altíssimas taxas de juros reais, em média acima de 20% até 1999.

Gráfico 3.3 - Selic real acumulada em 12 meses, diferentes deflatores – jun/1987 a dez/2000

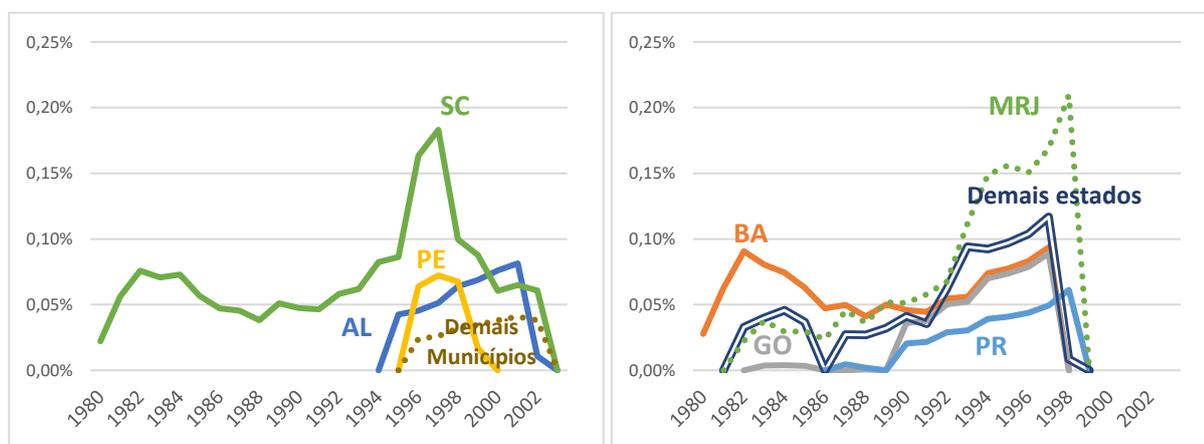


Fonte: BCB-Demab. O período mar/90-ago/91 é uma quebra por conta do congelamento de ativos do Plano Collor.

Pelos gráficos abaixo podemos ver a magnitude dos estoques de dívida mobiliária estadual como proporção do PIB nacional. Os principais emissores são SP, MG, RS, RJ e o município de SP (MSP), seguidos ainda do município do RJ (MRJ), BA e SC. Nota-se a forte aceleração das trajetórias a partir de 1992, acompanhando as taxas básicas de juros. Conforme Mora (2002), a dívida mobiliária estadual – concentrada nos estados centrais – foi o principal foco de aceleração da dívida estadual entre 1991 e 1997, explicando 83% do aumento, ainda que o aumento total subestime a contratação de dívida flutuante. A partir de 1994, por conta da EC 3/93, o seu crescimento era exclusivamente decorrente da capitalização de juros ao principal. A exceção foram alguns casos de novas emissões para pagamento de precatórios judiciais, que foram utilizados em Alagoas e Pernambuco (Mora, 2002, p.9); pelo Gráfico 3.5 pode-se ver que Santa Catarina também teve um salto de emissões em 1995, além dos municípios de Osasco, Guarulhos e Campinas; os dados indicam que estas emissões foram refinanciadas posteriormente às dos demais estados.

Gráfico 3.4 - Dívida mobiliária subnacional em % do PIB nacional, principais emissores

Fonte: Relatório Anual do Banco Central 1985, 1990 e 1991. A partir de 1991, BCB-DSTAT. PIB a preços de final de período, valorizado pelo IGP-DI.

Gráfico 3.5 e 3.6 - Dívida mobiliária subnacional em % do PIB nacional, emissores restantes

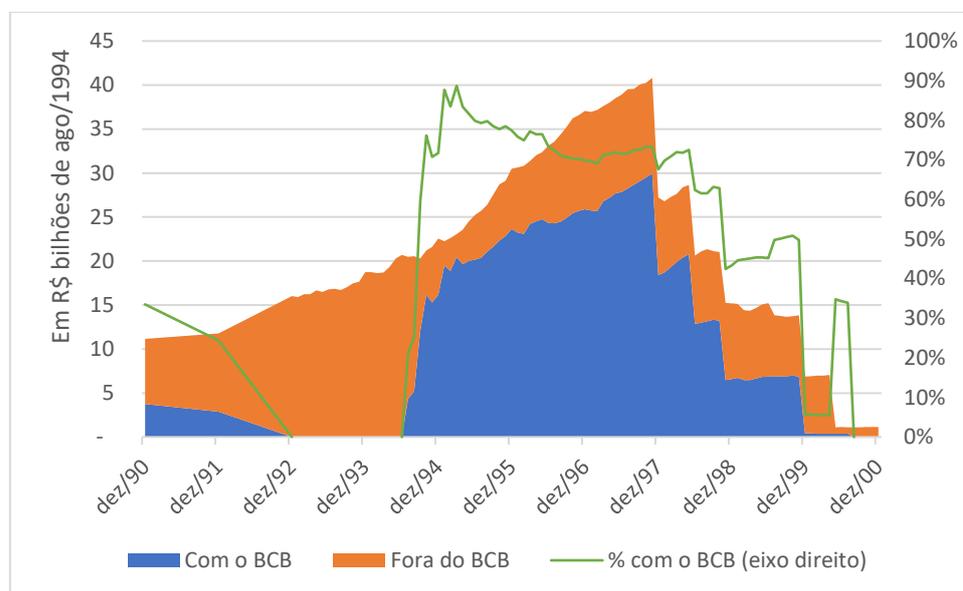
Fonte: Relatório Anual do Banco Central 1985, 1990 e 1991. A partir de 1991, BCB-DSTAT. PIB a preços de final de período, valorizado pelo IGP-DI. OBS: Demais estados refere-se a MT, MS, ES, PI, CE, RN, PB e SE. Demais municípios refere-se a Osasco, Guarulhos e Campinas.

A partir de julho de 1994, em resposta à dificuldade dos governos estaduais de colocar títulos de dívida mobiliária no mercado, o Banco Central iniciou a troca desses por títulos federais⁶⁹. A partir daí e até os refinanciamentos que puseram fim às dívidas mobiliárias estaduais, em média 75% do total dos títulos em circulação se manteve na posse do BCB, *informalmente federalizados*, portanto, mas sem alongamento nos prazos ou alívio nos custos

⁶⁹ Resolução BCB 2.081 de 24/06/1994.

de rolagem para além da retirada do *spread* de risco. Isto afastou a possibilidade de insolvência entre os quatro estados que, desde 1991, respondiam por 90% dos títulos emitidos (MG, SP, RJ e RS) e que estavam, portanto, vulneráveis às oscilações da política monetária.

Gráfico 3.7 - Dívida mobiliária subnacional e participação do BCB (1990-2000)

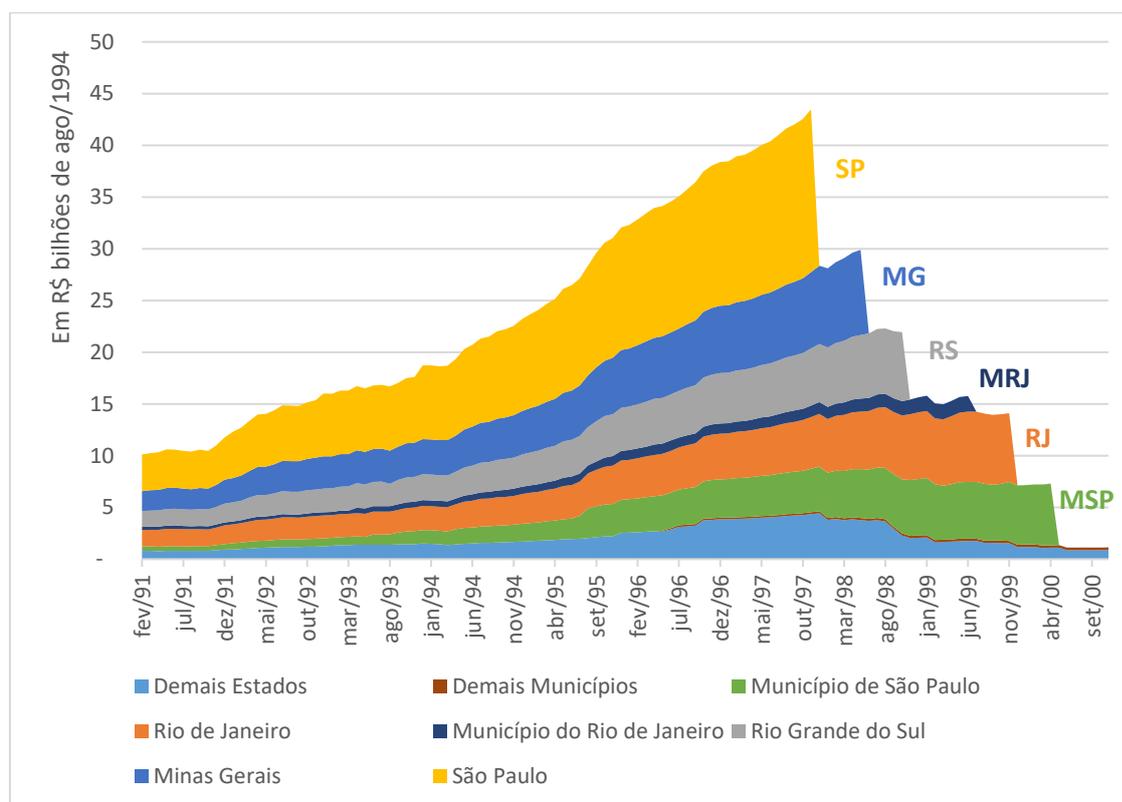


Fonte: Dados anuais até 1992 pelo Relatório Anual BCB 1992, dados mensais a partir de 1993 pelo BCB-DSTAT. Valores deflacionados pelo IGP-DI mensal⁷⁰. Não inclui os títulos em tesouraria.

Em comparação destes dados com os do gráfico abaixo, pode-se deduzir que os municípios de SP e RJ não tiveram seus títulos no BCB, operação que foi concentrada nos estados centrais.

⁷⁰ O IGP-DI de junho de 1994 foi utilizado na sua versão “limpa” de resíduo inflacionário (também publicada pela FGV e que é a série disponível no Sistema Gerenciador de Séries Temporais do BCB) calculada com a conversão dos preços de junho pela URV da data de coleta, conforme determinou o art. 38 da Lei 8.880/94 (complementado pelo art. 24 da Lei 9.069/95) como a *única versão do índice válida para correção monetária* (Franco, 2017, pp.603-604). No caso em tela, a utilização do índice “sujo” leva a uma fictícia queda real de 16,33% no estoque de dívidas subnacionais entre junho e julho de 1994.

Gráfico 3.8 - Dívida mobiliária subnacional, por emissor (1991-2000)



Fonte: BCB-DSTAT, valores deflacionados pelo IGP-DI mensal. Inclui títulos em tesouraria⁷¹

A interrupção dessa operação do BCB, de troca de títulos estaduais por títulos federais, chegou a ser defendida como medida para instituir disciplina fiscal e findar o risco moral (atitude *hands-off*) deixando os entes quebrarem. Sobre este ponto, Giambiagi (1995, p.9) comenta que

...traria problemas sistêmicos graves, pois haveria um grande risco de levar à quebra boa parte dos bancos estaduais, com o "efeito-dominó" próprio das crises financeiras. É em função desse risco que o Banco Central continua validando a mencionada troca de papéis, mas por outro lado os estados não têm qualquer garantia de que ela seja permanente.

3.3.3 Plano Real e últimos passos

Assim, sobretudo a partir de 1994, a maior parte do crescimento da dívida estadual não era por desequilíbrio fiscal, mas meramente pelos altos custos da rolagem em condições

⁷¹ Em torno de 5% do total esteve em tesouraria entre 1994 e 1999. Pela comparação dos dados BCB-DSTAT sobre a variação no total dos títulos subnacionais em tesouraria nos meses em que os estados realizaram o refinanciamento (zerando seus estoques de dívida mobiliária), pode-se inferir que os estados de SP e RS possuíam em torno de 10% dos seus títulos em tesouraria na data do refinanciamento, enquanto o refinanciamento de MG e RJ não provocou alterações perceptíveis na série de títulos subnacionais em tesouraria.

inadequadas. Havia, contudo, estados e municípios incorrendo sistematicamente em déficits primários (Mora, 2002), financiados por operações de alto custo como AROs e dívida bancária. A dívida bancária e junto a fornecedores também cresceu bastante no período, particularmente após 1994, e há indícios de que estava subestimada⁷².

Com o Plano Real, Mora e Giambiagi (2005) identificam a corrosão das finanças públicas estaduais devido a (i) o reajuste salarial⁷³ do funcionalismo de 1995 ter sido “pelo pico” e não pela média real ao longo dos 12 meses anteriores, isto é, sem levar em conta a sua corrosão inflacionária como foi a praxe na conversão de diversos valores contratuais na economia; além de (ii) não haverem sido renegociados diversos contratos com empreiteiros que embutiam expectativas de inflação; ao mesmo tempo em que (iii) a dívida mobiliária seguia sendo rolada com altíssimas taxas de juros reais. Além disso, (iv) em fins de 1994 expirou a carência de 5 anos dos refinanciamentos negociados pela Lei 7.976/89, passando a ser necessário fazer frente a novos encargos (Bevilaqua, 2002). Finalmente, (v) os bancos estaduais passavam por dificuldades adicionais pela brusca desaceleração da inflação, como veremos mais adiante. Assim, mesmo com o aumento real entre 1994 e 1995 de 28% da arrecadação de ICMS e de 15% das transferências federais (CMN, 1995), alguns estados iniciaram o ano de 1995 atrasando o pagamento de salários e transferências para serviços de saúde e segurança, que realizaram greves e paralisações.

Sobretudo pela questão da dívida mobiliária em ascensão exponencial (nas mãos do BCB) e da indefinida relação com os bancos estaduais, era necessária mais uma renegociação de dívidas para compor uma estrutura de financiamento adequada. Ao mesmo tempo, a conjuntura de 1995 pedia algum alívio de curto prazo.

No início de 1994, surgiram sinais de recrudescimento nos rumos da renegociação da dívida estadual quando, para viabilizar a revisão dos acordos de rolagem das dívidas da Lei nº 8.727/93 e o saneamento dos bancos estaduais, a equipe econômica defendeu como contrapartida a venda das estatais estaduais (Lopreato, 2002, p. 210). O secretário do Tesouro Nacional de então viria a declarar que, nos refinanciamentos anteriores,

... nós tínhamos uma visão curta do que a gente queria. A nossa preocupação era só receber de volta os nossos recursos sem procurar usar aquilo como instrumento para

⁷² Por exemplo, Dillinger (1995 *apud* Mora, 2002), aponta existirem estimativas de que a dívida de SP junto a fornecedores equivalia, nessa época, a ¼ do seu endividamento.

⁷³ O Salário Mínimo também teve reajuste federal de 8% em set/1994, bem como de 43% em mai/1995 passando de R\$ 70 para R\$ 100.

influenciar a atuação fiscal dos estados (Portugal, 2016 *apud* Franco, p.655, nota 171, grifos nossos).

A partir de 1995 seria justamente este o objetivo da STN: influenciar diretamente a atuação fiscal dos estados, já no novo governo vencedor das eleições de 1994, e com o apoio de vários níveis federativos (como vimos na seção anterior). Em fins de 1995, o voto CMN nº 162⁷⁴ cria o *Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados*, instituindo linhas de crédito (gerenciadas pela Caixa Econômica Federal – CEF) para (i) refinanciamento de AROs por 3 anos, (ii) programas de demissão voluntária, e (iii) situações emergenciais.

O programa é um marco no relacionamento entre as esferas de governo, porque, pela primeira vez, associou o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial. Os Estados participantes teriam a obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, sendo forçados a adotar medidas de controle salarial e corte de pessoal, privatização, concessão de serviços públicos e a obter a aprovação da Assembleia Legislativa à implementação do programa, bem como seriam monitorados pela Secretaria do Tesouro Nacional. (Lopreato, 2002, p.211, grifos nossos)

Ficava evidente como a estrutura jurídica havia avançado, assentando-se o formato legal para este tipo de intervenção:

...a implementação desse programa só se faz possível em razão dos retornos dos refinanciamentos amparados na lei 8.727/93, cujos parâmetros relacionados a pagamento de principal e encargos serviram de base para o estabelecimento das condições [propostas]. (CMN, 1995, § 38)

As linhas de crédito da CEF forneceram financiamentos da ordem de 0,2% do PIB (conforme valores de Bevilaqua, 2002, p.27) mas não houve impactos imediatos na reestruturação fiscal dos entes. Com estes créditos, continha-se a expansão da dívida bancária, um dos últimos canais de endividamento restantes para os estados⁷⁵. Os dados de endividamento em 1996, abaixo, da base PAF (cuja abrangência não é total para o setor público estadual, e que nestes anos ainda não consolidavam completamente diversas dívidas, como as da administração indireta), evidenciam a importância das linhas de refinanciamento disponíveis até então:

⁷⁴ Com ajustes pontuais pelos votos CMN 175/95 e 122/96.

⁷⁵ Conforme Rigolon e Giambiagi (1999, pp.127-128, grifos nossos):

A expansão da dívida bancária dos estados foi limitada [já em 1993] pela [i] Resolução 2.008/93, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que proíbe o aumento da participação dos bancos privados na dívida estadual, com exceção da dívida mobiliária; pela [ii] federalização das Antecipações de Receitas Orçamentárias (AROs) em 1995 [através do voto CMN 162/1995], com refinanciamento da Caixa Econômica Federal; e [iii] pelas Resoluções 2.443/97 e 2.461/97, do CMN, e 78/98, do Senado, que na prática inviabilizaram a expansão da dívida bancária através de AROs ou de empréstimos de médio e longo prazos.

Tabela 3.4 - Composição do endividamento por estados e regiões – 1996 (PAF)

	N	NE+ES	GO	MT	MS	MG	SP	RJ	PR	SC	RS
União	91%	82%	85%	86%	71%	22%	10%	28%	56%	47%	24%
DMLP⁷⁶	10%	6%	6%	12%	11%	3%	1%	1%	6%	1%	1%
Lei 7.976/89	1%	11%	9%	10%	14%	1%	3%	6%	2%	15%	4%
Lei 8.727/93	62%	53%	55%	51%	37%	12%	4%	11%	28%	15%	15%
CEF/VOTO 162	6%	5%	3%	6%	6%	5%	0%	3%	0%	2%	4%
Bancos Federais	7%	5%	2%	3%	1%	1%	0%	5%	1%	3%	0%
Demais União	6%	3%	9%	5%	2%	0%	1%	2%	19%	11%	0%
Bancos Estaduais	2%	0%	1%	2%	0%	0%	52%	5%	14%	4%	0%
Demais Contratuais	1%	1%	0%	5%	10%	6%	0%	0%	0%	0%	0%
Mobiliária Interna	0%	12%	13%	6%	14%	66%	37%	67%	14%	39%	71%
Externa	3%	4%	1%	0%	0%	4%	1%	1%	15%	6%	3%
Flutuante (AROs)	2%	1%	0%	1%	4%	2%	0%	0%	0%	4%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com base em PAF (STN). Destacados em verde os principais credores de cada estado.

3.4 Os bancos estaduais, seus custos e sua extinção

Pela Tabela 2.9, acima, vemos a importância dos bancos estaduais como credores para SP (52%) e ainda para PR (14%). Mora (2002) apresenta dados da STN mais abrangentes⁷⁷ que apontam ainda a sua importância como credores para SC. Mas sendo ou não importantes credores dos estados, os bancos estaduais passavam por dificuldades próprias, requerendo uma estrutura de financiamento mais adequada.

⁷⁶ Conforme metadados da Base PAF: "DMLP – Dívida cujos credores eram diversos bancos privados estrangeiros, originada do acordo denominado "Brazil Financing Plan - 1992" ou "Acordo de Reestruturação da Dívida de Médio e Longo Prazos", que teve como objetivo o reescalonamento e o refinanciamento das dívidas de médio e longo prazos do setor público brasileiro, vencidas entre janeiro de 1987 e dezembro de 1993, nos termos do acordo plurianual de reestruturação firmado em 1988 (Multi-Year Deposit Facility Agreement - MYDFA), mediante a emissão, em abril/94 de sete tipos de títulos públicos federais. Base Legal: Resoluções SF nº 98/1992, nº 90/1993, e nº 132/1993, e Portarias nº 89, de 25/04/96 e nº 192, de 26/07/96".

⁷⁷ Se por um lado os dados da STN apresentados por Mora (2002) tendem a ser mais completos, ainda que com composições parecidas aos da base PAF, para os objetivos deste trabalho, que são comparações ao longo do tempo e análises de padrões gerais de financiamento, a base PAF 1996-2016, ainda que mais restrita, é mais adequada.

3.4.1 Sobre receitas inflacionárias

Em 1994, a situação do *sistema financeiro* passava por grande instabilidade pela volatilidade macroeconômica daquele período de transição do regime inflacionário para a estabilidade de preços com altíssimas taxas de juros. Neste contexto, é preciso frisar que frequentemente na literatura é feita menção ao fim das “receitas inflacionárias” ou do “imposto inflacionário” como explicação para as dificuldades fiscais dos entes federativos pós 1994, sem maior definição do fenômeno, com base em um senso-comum (derivado da dominância da interpretação monetarista) que relaciona diretamente déficit público, impressão de dinheiro e inflação. Falta, no mínimo, um esclarecimento sobre os beneficiários efetivos da senhoriagem.

Para os entes subnacionais, as “receitas inflacionárias” eram unicamente as relacionadas ao seu setor bancário. De fato, *todo o setor bancário, público ou privado, recebia “receitas inflacionárias”*, na medida em que seus serviços de intermediação financeira geravam ganhos resultantes unicamente da manutenção, nos passivos dos bancos, de saldos não remunerados – os quais, aplicados, rendiam pelo menos algo próximo da correção monetária. *Trata-se não de impressão de dinheiro, mas de subindexação dos depositantes*, e ganhos de *spread* bancário não apenas pela taxa de juros incidente sobre os ativos, mas pela própria correção monetária dos mesmos – receitas por vezes chamadas imprecisamente de “float”. Em suma, as “receitas inflacionárias” relevantes para os entes subnacionais, eram as *receitas bancárias com corrosão inflacionária de passivos*.

Em estudo realizado por convênio da Andima com o IBGE (IBGE, 1997) sobre a importância destas receitas para as instituições bancárias públicas e privadas, elas ascendem de 40% da produção imputada a tais instituições em 1990 para 70% em 1993, caindo fortemente em 1994 e praticamente a zero em 1995⁷⁸. As instituições bancárias *públicas* possuíam maior acesso a tais receitas por poderem excluir, da sua base de cálculo do recolhimento compulsório (o qual não podia ser aplicado), os depósitos dos governos, das autarquias, empresas públicas e à disposição da justiça e, com relação às operações de crédito, as de crédito rural e os financiamentos habitacionais, sabidamente mais relevantes na carteira desse grupo (IBGE, 1997, p.45).

⁷⁸ A estimativa das receitas em questão envolve algumas premissas:

...primeiro, dos saldos não remunerados são deduzidos os valores das contas ativas indisponíveis para aplicação; segundo, o cálculo abrange apenas as contas que não recebem qualquer tipo de remuneração, não contemplando as receitas que porventura tenham sido obtidas com contas remuneradas abaixo do índice de correção monetária; terceiro, não está sendo mensurada a receita total com as aplicações dos saldos, mas somente a parte referente à corrosão inflacionária destes apropriada pelos bancos. (IBGE, 1997, p.44, grifos nossos)

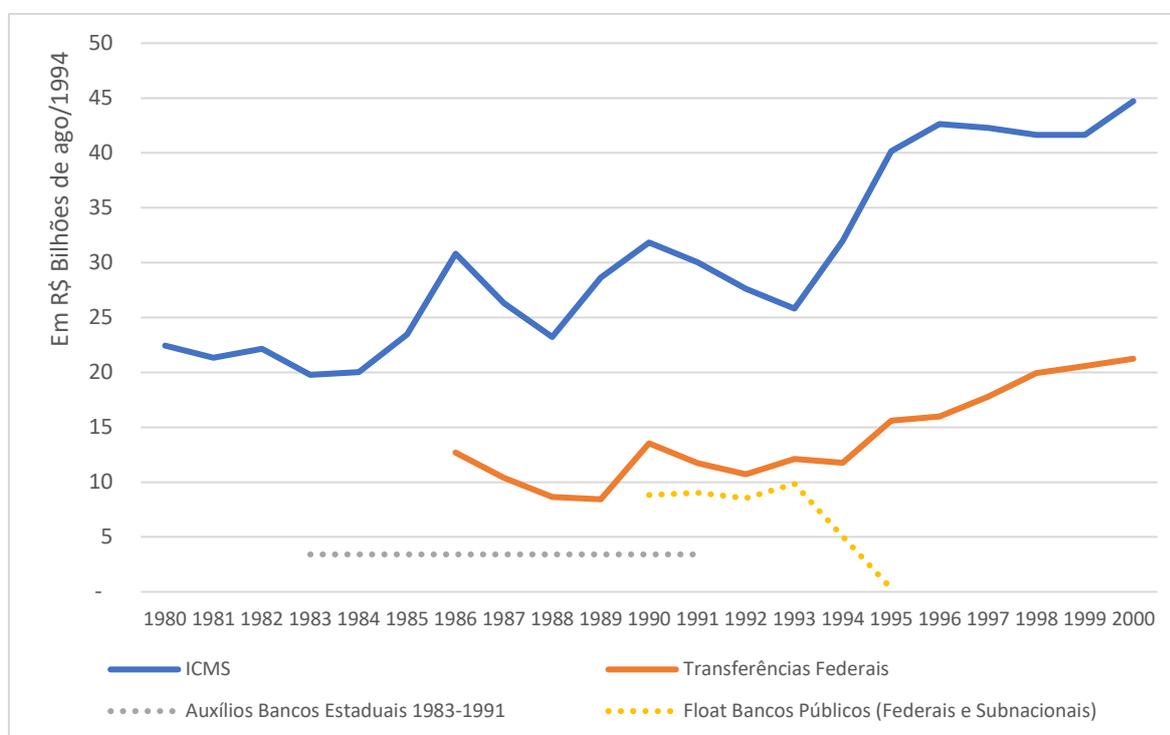
A tabela abaixo apresenta as estimativas de tais receitas como proporção do PIB, entre 1990 e 1995, para os setores bancários público e privado. Nota-se a sua estabilidade até 1993; em comparação ao gráfico seguinte que inclui os valores na série de receitas estaduais para dimensionamento da questão, vemos que elas chegavam a algo próximo de 1/3 da receita total de ICMS.

Tabela 3.5 - Receitas inflacionárias dos bancos, 1990-1995, em % do PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bancos públicos	2,6	2,4	2,3	2,7	1,3	0,1
Bancos privados	1,4	1,4	1,7	1,6	0,7	0

Fonte: IBGE, 1997.

Gráfico 3.9 - Receitas estaduais e outras receitas relevantes 1980-2000



Fonte: Elaboração própria com base em ICMS – MF/Siconfi e Transferências a estados e municípios – MF/STN via Ipeadata. Float bancos públicos – IBGE, 1997. Auxílios Bancos Estaduais – Salviano Junior, 2004 (ver cálculo na seção 3.4). Deflacionados pelo IGP-DI.

O quanto destes valores cabia a bancos *estaduais* requereria um estudo específico sobre estas instituições. São escassos os dados sobre a importância de tais receitas para os bancos estaduais, em que se pese toda a desinformação causada pela simples associação a conceitos como “imposto inflacionário”. A título de ilustração, entre 1980 e a intervenção federal de 1994, o Banespa fora o quarto maior captador de depósitos no Brasil (Costa, 2012, p.167). No entanto, deve-se observar que as receitas inflacionárias advindas da corrosão dos depósitos do próprio funcionalismo público estadual não passavam de mais uma etapa de corrosão dos salários reais pagos.

Seja como for, o impacto do fim destas receitas gerou grande instabilidade sobre todo o setor financeiro, público ou privado. A isto somaram-se os efeitos da expansão de crédito de 1994, em resposta à euforia de crescimento da economia recém-estabilizada, que provocou grande fragilidade por conta da onda inadimplências no segundo semestre de 1995 e da contração monetária em resposta à crise mexicana (Paula & Marques, 2006, p.217). Em fins de 1995, as instituições financeiras privadas seriam auxiliadas pelo PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional)⁷⁹, e por outras medidas (cf. Puga, 1999; Paula & Marques, 2006, p.217).

3.4.2 O PROES

Já as instituições financeiras estaduais, fragilizadas pela superexposição à situação fiscal de seus governos, atingiam uma situação crítica, criando instabilidade no setor financeiro. No entanto, para a sua estabilização, o caso do banco estadual de SP, o Banespa – uma instituição financeira de grande porte, com potencial desestabilizador – possuía a especificidade de ser ele o maior credor de seu estado – o estado de maior peso econômico na federação. Como ressaltado acima, cerca de 52% da dívida do estado de São Paulo era com os bancos estaduais. Desta forma, para sanear o Banespa seria necessário o saneamento das próprias contas estaduais. O caso possuía forte conteúdo político (Salviano Junior, 2004, p.83), por conta do que,

...em 30/12/94, último dia de mandato dos governadores Leonel Brizola e Luiz Antônio Fleury, o BC ... suspendeu os empréstimos de liquidez ao Banespa e Banerj e colocou ambos os bancos em [Raet]. Nos primeiros meses de 1995 ... foram decretados Raets de mais três bancos estaduais (Produban [AL], Bemat [MT], Beron [RO]). Essas drásticas medidas marcaram uma profunda ruptura com décadas de medidas malsucedidas em relação aos bancos estaduais, iniciando uma das mais importantes reformas estruturais no sistema financeiro e no regime fiscal brasileiros. (Portugal, 2016, p.390)

Bevilaqua (2002) registra o passo a passo conturbado das negociações em torno do Banespa⁸⁰. Ao longo de 1995, vão avançando as negociações com o governo de São Paulo, até uma proposta ser apresentada ao Senado no final do ano. Como era de se esperar, a reação dos representantes dos outros estados é imediata ao pedir a extensão das condições de resgate ao restante da federação. Em abril de 1996, o presidente aquiesce, frisando: “*Vou lhes dar corda*

⁷⁹ Através do qual o terceiro, o quarto e o sétimo maiores bancos privados sofreram intervenção.

⁸⁰ Bevilaqua (2002, p.38) vê a necessidade de se refinar o Banespa, para evitar crise sistêmica no setor financeiro, como o que obrigou o governo federal a iniciar a renegociação geral de dívidas estaduais. Por outro lado, como dito acima, a situação dos estados centrais, com dívida mobiliária em crescimento acelerado informalmente nas mãos do BCB, somada à agenda federal de privatizações que necessitava chegar aos estados, indicavam a iminência de um programa assim.

maior para o enforcement”⁸¹, prevendo as contrapartidas que seriam impostas. Não seria realizado um programa genérico, mas sim definidos individualmente programas de ajuste com base na exposição financeira e no patrimônio que cada estado possuía.

Desde o início, o governo federal se opôs a uma operação de resgate geral e deixou claro que as discussões seriam conduzidas caso a caso com a negociação de programas de ajuste fiscal específicos para cada estado pedindo alívio financeiro (Bevilaqua, 2002, p.28, grifos nossos)

Em setembro de 1996, os governos de MG e RS chegam a acordos preliminares com o governo federal, que são seguidos de mais pressão dos outros governadores; o CMN autoriza uma rolagem de 90 dias das dívidas com o governo federal para todos que se envolverem em negociações de ajuste fiscal e refinanciamento. Em outubro, no entanto, 19 governadores se reúnem em SP anunciando que iriam abandonar as negociações em curso, e discuti-las através do Senado. Mas logo no mês seguinte, o governo paulista anuncia o acordo em que cede o controle do Banespa, deslançando o programa de desestatização dos bancos estaduais e confirmando as negociações de refinanciamento federal em curso. Note-se que o governo de SP era então do mesmo partido do presidente, reforçando a centralidade que a eleição casada de 1994 teve para o avanço da agenda federal de contenção estadual.

Franco (2017, p.662) e Salviano Junior (2004, p.83) afirmam que, com a batalha do Banespa ganha, foi possível a extensão dessa mesma lógica para o restante do setor público subnacional, através dos refinanciamentos da Lei nº 9.496/97, impondo a agenda de privatizações e austeridade fiscal. O contrato de SP com a Lei 9.496/97, que veremos mais adiante, incluía a cessão de 51% das ações do Banespa à União (isto é, sem transcorrer por meio do PROES), tendo sido assinado em maio de 1997. No mês seguinte, a parte boa⁸² do Banerj (RJ) seria vendida ao Itaú, deslançando a nova fase federativa.

Mas ainda em agosto de 1996 a MP 1.514⁸³ criou o PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária. Apesar de ser mais um resgate federal, com a União aliviando os encargos dos entes subnacionais, o PROES praticamente obrigava a privatização ou extinção das instituições financeiras, e era este seu objetivo explícito

⁸¹ O Estado de São Paulo, 01/04/1996 *apud* Bevilaqua, 2002, p.29.

⁸² Seguindo um figurino do programa de privatizações, a estatal fora dividida em duas em novembro/1996, ficando a parte “boa” com a rede de agências e a atividade bancária, lucrativa, para ser privatizada; e a parte “ruim” para o estado sanear e liquidar (Brandão, 2013, p.293).

⁸³ Jamais transformada em lei, teve 70 reedições, com alterações, sob os números de 1.556, 1.590, 1.612, 1.654, 1.702, 1.773, 1.900, 1.983, 2.023, 2.044, 2.139 e ficou em vigor como MP 2.192-70/2001. Ver também Resolução CMN nº 2.365 de fevereiro de 1997.

no próprio nome do programa. Para a manutenção dos bancos estaduais, o financiamento federal era bem menor, e era necessário que o Tesouro Estadual capitalizasse sua instituição financeira até atender os requerimentos de capital de Basileia – criados internacionalmente em 1988 e introduzidos na regulação financeira nacional nestes anos.

A ajuda federal, num montante de 100% dos recursos necessários ao saneamento dos bancos estaduais, foi condicionada ou à privatização das instituições ou à sua transformação em agências de fomento [sem funções de banco comercial] ou à sua liquidação. No caso de que não houvesse a transferência do controle acionário ou a transformação em agências de fomento, a ajuda federal ficaria limitada a 50% dos recursos necessários. O restante deveria ser arcado pelos governos estaduais, sendo necessárias a quitação antecipada de dívidas junto à instituição financeira; a assunção de dívidas da instituição financeira com terceiros existentes em 31 de março de 1996; a capitalização da instituição financeira; e mudanças em seu sistema de gestão capazes de assegurar sua profissionalização. Os financiamentos do governo teriam prazo de 30 anos, com pagamentos mensais, e a taxa de juros corresponderia à variação do IGP-DI, acrescida de 6% a.a. (Puga, 1999, p.424, grifos nossos)

Foram emitidos então pelo PROES títulos federais para financiamento do programa em montante equivalente a 2,0% do PIB de 1997⁸⁴. As emissões para refinanciamento dos bancos do RJ (0,4% do PIB de 1997) e de SP, em 1997 (3,7% do PIB de 1997), não ocorreram por meio do PROES. A participação de cada região e dos estados centrais, bem como o peso para as respectivas economias, pode ser consultada na tabela abaixo.

Tabela 3.6 - Emissões de títulos federais para financiamento de bancos estaduais

	Valor emitido em R\$ de ago/1994	% Total	% PIB estadual
N	837	2%	3,0%
NE+ES	3.398	8%	3,7%
CO	499	1%	2,0%
MG	3.194	8%	5,1%
RJ	2.647	6%	3,8%
SP	24.893	60%	11,3%
PR	3.124	8%	8,3%
SC	985	2%	4,3%
RS	1.711	4%	3,5%
Total	41.288	100%	6,1%

Fonte: Elaboração própria com base em BCB (2022) e SCR (IBGE). Inclui PROES e financiamentos de RJ e SP. Centro-Oeste não inclui DF. Na linha “Total” é feita a proporção sobre o PIB nacional de 1997. Deflacionamento pelo IGP-DI do mês do contrato.

⁸⁴ Trazidos à mesma data-base pelo IGP-DI do mês de emissão. 53% foram emitidos em 1998, 37% em 1999, 5% em 2000 e mais 4% tardiamente em 2002 para SC e AL.

Os recursos de financiamento pela União foram utilizados dentro dos contratos assinados com cada instituição, em que se definia a opção do futuro do banco, e os recursos eram utilizados para capitalização, pagamento de passivos, aquisição de ativos, constituição de fundos e etc. (BCB, 2001)

Tabela 3.7 - Contratos de extinção, privatização ou saneamento dos bancos estaduais 1997-1999

Estado	Data do contrato	Instituição financeira	Opção	R\$ mil	R\$ mil ago/94	% Total
Acre	31.03.1998	BANACRE	Extinção	101.068	69.032	0,2%
Alagoas	29.06.1998	PRODUBAN	Extinção	427.250	290.743	0,8%
Amapá	26.05.1998	BANAP	Extinção	26.000	17.742	0,0%
Amazonas	13.11.1998	BEA	Privatização	357.000	244.861	0,7%
Bahia	19.03.1998	BANEB	Privatização	924.432	631.408	1,7%
	19.03.1998	DESENBAHIA	Agência de Fomento	428.568	292.722	0,8%
Ceará	12.11.1998	BEC	Privatização	954.224	654.488	1,7%
Distrito Federal (*)		BRB	Não Optante			
Espírito Santo	31.03.1998	BANESTES	Saneamento	208.000	142.069	0,4%
Goiás	13.11.1998	BEG	Privatização	478.868	328.448	0,9%
Maranhão	30.06.1998	BEM	Privatização	275.000	187.137	0,5%
Mato Grosso	16.12.1997	BEMAT	Extinção	284.632	196.617	0,5%
Minas Gerais	08.05.1998	MINASCAIXA	Extinção	1.420.000	968.992	2,6%
	08.05.1998	BEMGE	Privatização	1.561.000	1.065.209	2,8%
	08.05.1998	CREDIREAL	Privatização	346.336	236.336	0,6%
	08.05.1998	BDMG	Agência de Fomento	1.017.000	693.990	1,9%
Pará	30.03.1998	BANPARÁ	Saneamento	97.500	66.595	0,2%
Paraíba (*)		PARAIBAN	Não Optante			
Paraná	30.06.1998	BANESTADO	Privatização	3.850.000	2.619.921	7,0%
Pernambuco	12.06.1998	BANDEPE	Privatização	1.492.000	1.015.304	2,7%
Piauí	26.02.1999	BEP	Privatização	116.491	74.900	0,2%
Rio de Janeiro (*)	15.07.1998	Bco. do Est. do Rio de Janeiro	Extinção	3.879.683	2.650.093	7,1%
	15.07.1998	BANERJ	Privatização			
Rio Grande do Norte	13.05.1998	BANDERN/BDRN	Extinção	99.293	67.756	0,2%
Rio Grande do Sul	31.03.1998	BANRISUL	Saneamento	562.500	384.200	1,0%
	31.03.1998	CEE	Agência de Fomento	1.425.000	973.307	2,6%
Rondônia	12.02.1998	BERON/RONDON POUP	Extinção	502.488	344.012	0,9%
Roraima	25.03.1998	BANER	Extinção	33.000	22.540	0,1%

Santa Catarina	31.03.1998	BESC	Privatização	2.129.708	1.454.639	3,9%
	31.03.1998	BADESC	Agência de Fomento	202.616	138.391	0,4%
São Paulo (*)	22.05.1997	BANESPA	Privatização	24.395.867	17.397.162	46,4%
	22.05.1997	NCNB	Saneamento	5.935.037	4.232.389	11,3%
Sergipe	30.03.1998	BANESE	Saneamento	31.500	21.515	0,1%
Total	22.05.1997 a 26.02.1999			53.562.061	37.482.520	100%

Fonte: Elaboração própria com base em BACEN/DEDIP (BCB, 2001). OBS: (*) Fora do âmbito do PROES. Na penúltima coluna, valores trazidos a reais de ago/1994 pelo IGP-DI com base no mês do contrato.

Pela tabela acima, vemos a opção de extinção de 9 bancos, privatização de 13, e transformação de 4 em agência de fomento, havendo apenas 5 unicamente saneados. O custo de saneamento de todas as instituições, financiado integralmente pela União salvo quando o estado decidisse manter o banco, foi parcialmente compensado pelas receitas das privatizações, ficando o restante como um ônus imediato para a União, a ser compensado pelos estados ao longo dos próximos 30 anos pelo pagamento do financiamento. Os valores obtidos pelos principais leilões de privatização estão apresentados na tabela abaixo.

Tabela 3.8 - Privatizações de bancos estaduais

Instituição	UF	Data do Leilão	Comprador	Em R\$ milhões	Em R\$ milhões de ago/94
Banerj	RJ	26/06/1997	Itaú	311,10	220,31
Credireal	MG	07/08/1997	BCN / Bradesco	134,20	95,00
Bemge	MG	14/09/1998	Itaú	603,06	412,74
Bandepe	PE	17/11/1998	ABN Amro	182,90	125,45
Baneb	BA	22/06/1999	Bradesco	267,80	167,68
Banestado	PR	17/10/2000	Itaú	1.799,26	938,27
Banespa	SP	20/11/2000	Santander	7.160,92	3.719,84
Paraiban	PB	08/11/2000	Real ABN Amro	79,14	41,11
BEG	GO	04/12/2001	Itaú	680,84	317,95
BEA	AM	24/01/2002	Bradesco	192,54	89,75
TOTAL		jun/97 - jan/02		11.411,76	6.128,10

Fonte: Salviano Junior, 2004, p.130. Na última coluna, valores trazidos a reais de ago/1994 pelo IGP-DI com base no mês do contrato.

O PROES foi bem-sucedido em praticamente extinguir a participação do setor público estadual no sistema financeiro, mas em sua arquitetura ele integrava a sistemática da Lei 9.496/97, tratada mais adiante.

3.4.3 O custo até então dos bancos estaduais

O PROES obrigou a emissão de títulos no montante de 6,1% do PIB de 1997 para saneamento dos bancos estaduais. Quanto ao ônus que os bancos estaduais haviam repassado para a União *antes* do programa, há menções vagas na literatura a estimativas do total do custo, para a União, dos programas de auxílios aos bancos estaduais desde 1983. Puga (1999) cita estudo do BCB⁸⁵ de julho de 1998 calculando “mais de R\$ 30 bilhões”, enquanto Salviano Junior (2004, p.61), em livro publicado pelo BCB, cita levantamento do Banco Central relativo a todos os programas de 1983 a 1991 estimando custo de R\$ 61,5 bilhões até maio/2001.

Levantamento do Banco Central, relativo a todos os programas dirigidos aos bancos estaduais entre 1983 e 1991, indica um valor total de empréstimos, não computando os refinanciamentos de empréstimos dentro do mesmo período, equivalente a US\$1,9 bilhão. Computando os subsídios implícitos nos financiamentos concedidos nesse período, em relação à taxa Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) (taxa que representa o custo de financiamento da própria União), mais o subsídio correspondente ao valor devido ao Banco Central na data da liquidação extrajudicial dos bancos submetidos a esse regime, mais o perdão dos custos, penas e encargos pela utilização de empréstimos de liquidez fixado pelos Votos CMN 446/83 e 232/86, o Banco Central chega à astronômica cifra de R\$61,5 bilhões, que representa o custo dos programas até 31/5/2001. (Salviano Junior, 2004, p.61, grifos nossos)

Para se ter dimensão da ordem de grandeza destes recursos “astronômicos”, em uma análise preliminar, o valor citado por Salviano Junior (2004)⁸⁶ corresponderia a 6,4% do PIB⁸⁷. Isto significaria que o custo de tais programas representou algo da ordem de 6,4% do PIB distribuído ao longo daqueles 9 anos de 1983 a 1991; o que numa distribuição homogênea amonta a cerca de 0,71% do PIB por ano. Tais valores estão apresentados no Gráfico 3.9, acima, para comparação com as principais receitas estaduais. Enquanto isso, a carga tributária disponível para os estados nesses anos (apresentada acima no Gráfico 2.2) foi em média de 6,44% do PIB. Dessa forma, podemos avaliar que através daqueles programas de financiamento

⁸⁵ “De acordo com o Banco Central [1998, *Programa de redução da participação do setor público estadual na atividade bancária*. Julho, mimeo], o custo implícito desses programas e intervenções, em valores de 1998, já foi estimado em mais de R\$ 30 bilhões” (Puga, 1999, p.423).

⁸⁶ Os R\$ 30 bilhões em julho de 1998 citados por Puga (1999), são 66,7% do valor citado por Salviano Junior (2004), em comparação na mesma data-base, deflacionando pelo IGP-DI. A análise que propomos é evidentemente preliminar, sendo necessário estudo mais aprofundado com fontes primárias e levando em conta o delicado problema do deflacionamento de valores nestes períodos.

⁸⁷ O valor total foi trazido a preços de cada ano entre 1983 e 1991 pelo IGP-DI, e em cada ano foi comparado com o PIB trazido a preços de fim de período; chegou-se assim a proporções que variaram entre 5,2% e 7,6%, e cuja média simples foi de 6,4% do PIB.

dos bancos estaduais anteriores ao PROES, os estados tiveram acesso a recursos da ordem de 11% de sua carga tributária disponível⁸⁸.

Em conturbado período de redefinições constitucionais das partilhas tributárias, e de redefinição de competências federativas, questiona-se se tais significativos 11% realmente invalidavam para sempre a existência da atividade financeira estadual e a sua válvula de escape a ponto de justificar um programa de extinção de estatais. A solução encontrada, naquele momento, foi a repressão pura e simples do setor bancário subnacional, mas talvez o problema enfrentado fosse antes conjuntural do que uma incompatibilidade estrutural da existência de tais agentes financeiros.

3.4.4 A “incestuosa” relação com os bancos estaduais, e o centralismo monetarista

Por um lado, Mora (2002, p.32) enxerga a captação de recursos através dos bancos estaduais como um instrumento espúrio de autonomia federativa, pois que fere as prerrogativas federativas ao introduzir instabilidade financeira no sistema. A gestão macroeconômica não poderia ficar à mercê de 26 governadores, necessitando uma coordenação efetiva e incontornável.

Por outro lado, precisamos situar o processo de eliminação das fontes de financiamento estadual e introdução de uma coordenação fiscal hierárquica, dentro de um *processo mais amplo de transformação na relação entre as políticas fiscal e monetária do setor público como um todo*. O próprio BCB e suas relações financeiras com o governo federal e seus bancos públicos foram profundamente transformados naqueles anos.

O BCB vinha realizando a liberalização cambial e financeira, de que foi um marco a expansão da abrangência das contas CC5 em 1992, contornando a necessidade de uma decisão do Legislativo (Franco, 2017). Ao mesmo tempo, a autarquia vinha colocando os bancos estaduais sob intervenção, e informalmente intervinha no mercado de dívida mobiliária estadual, detendo a quase totalidade dos títulos (como veremos nas seções seguintes). Em 1994, o CMN, órgão de cúpula do sistema financeiro nacional, definidor das diretrizes de política monetária e superior ao BCB, a partir da MP n° 542/94 do Plano Real deixaria de ter os mais de 20 conselheiros de diversos ministérios, de bancos públicos e representantes de classe, para se tornar a diretoria enxuta composta pelos ministros da Fazenda e do Planejamento e pelo

⁸⁸ O custo do próprio PROES, de 6,1% do PIB de 1997, também poderia ser distribuído entre os 7 anos de 1992 a 1998, alcançando magnitudes próximas, mas ressalte-se que os valores do PROES foram refinanciados, envolvendo pagamentos futuros pelos estados.

diretor do BCB – isto é, conformando um órgão politicamente centralizado (cf. Franco, 2017, pp.622-623).

Além disso, em 1996 a Exposição de Motivos da MP do programa que extinguiria quase todos os bancos estaduais (o PROES) citava a recente privatização do banco federal Meridional e, em especial, a capitalização do Banco do Brasil feita pelo Tesouro Nacional naquele ano, como marcos no mesmo movimento feito pelo governo federal de submeter seus bancos públicos (BB, CEF, BNDES) à disciplina do BCB, que centralizava cada vez mais o comando da política monetária.

O processo de separação institucional das funções fiscal e monetária tivera um marco programático no Voto CMN 283/1984, mas o ano de 1986 poderia ser definido como um grande passo, tanto pela criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como pela extinção da conta-movimento que permitia ao Banco do Brasil o acesso ilimitado à criação de moeda do banco central (Franco, 2017). O Banco do Brasil – que historicamente havia sido a autoridade monetário-financeira do governo brasileiro, gestora da moeda e do crédito – veria aquele órgão gestado internamente a partir de 1945 como Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), e dele separado com a Lei 4.595/1964, mas ainda vinculado pela conta-movimento, impor a toda a federação uma lógica de escassez de moeda doméstica e negação do nexó fiscal-monetário.

Talvez nada pudesse ser mais significativo da ascendência do BCB à posição de instituição responsável pela moeda nacional que o enquadramento do Banco do Brasil na disciplina de Basileia, inclusive através de uma determinação de capitalização atendida pelo Tesouro. (Franco, 2017, p.673)

A extinção dos bancos estaduais, portanto, fazia parte de um repertório de reformas importado e aplicado com radicalidade ímpar à realidade brasileira, sem atenção para a lógica econômica das instituições que precisaria extinguir, e calcada numa teoria monetária reducionista que chegaria a colocar na Constituição o art. 164, §1º, proibindo a própria natureza do nexó fiscal-monetário⁸⁹.

Não há dúvida de que o acesso dos governadores aos seus bancos estaduais ocorreu em um contexto em que o próprio governo federal incorria incessantemente em vultosos déficits nominais e expandia seu financiamento através do poder monetário. Afinal, o poder monetário permite o recurso a políticas fiscais e monetárias anticíclicas, enfrentando quedas na

⁸⁹ Constituição Federal, art. 164, §1º: É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

arrecadação, e é particularmente importante em períodos de instabilidade ou recessão econômica. Que os tesouros estaduais hajam acessado o poder monetário em valores de grande magnitude ganha outro significado ao se compreender a crise fiscal *em todos os níveis da federação*. A contabilização de tais transferências de valores redundando, então, na contabilização de acessos à soberania não regulamentados, realizados por recurso ao poder político de cada ente, necessariamente desigual entre estados. Sem levar em conta o próprio nexos fiscal-monetário que rege as relações entre tesouro e autoridade monetária, a análise é reduzida a uma lógica que não abarca as funções monetárias do setor público. Perde-se, então, o cerne dos acontecimentos em curso no período.

É importante ter clareza que esses programas com os bancos públicos eram a parte mais sensível da reconstrução institucional da moeda. Nada menos. A centralidade desse processo nem sempre era percebida mesmo pelos economistas ortodoxos, supostamente mais fundamentalistas (...) a fabricação de dinheiro não era mais, a essa altura, um assunto da indústria gráfica, ou da pintura de papel, mas um processo associado aos bancos públicos, todos funcionando como se fossem bancos centrais (Franco, 2019, p.56)

Franco (2017) resume a posição dominante, ao afirmar que a função dos bancos estaduais como bancos havia se tornado irrelevante comparada a sua função de acesso à soberania monetária. É preciso ter claro, então, que a criminalização dos acessos estaduais à soberania monetária, tanto por questões de direito constitucional federativo, mas sobretudo por uma leitura monetarista de separação da autoridade monetária do financiamento da atividade do setor público, ofuscou até aqui a análise da transformação estrutural que a privatização do setor bancário estadual provocou no setor financeiro nacional, em meio à toda a reestruturação e abertura ao capital estrangeiro ocorrida naquele período. As funções propriamente bancárias daquelas instituições, em termos de agências, capilaridade de acesso a crédito, e desenvolvimento de articulações com o setor produtivo e as pequenas e médias empresas, podem ser elementos importantes que foram perdidos no debate excessivamente ideologizado sobre monetarismo e inflação.

3.5 A Lei nº 9.496/97 e os PAFs

Em conjunto com o PROES, em dezembro de 1996 foi editada a MP 1.560, convertida no ano seguinte na divisora de águas Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997. Esta lei criou o maior programa de refinanciamento até então, que seria o eixo de uma reestruturação federativa permanente. Frente ao vácuo deixado pelo Direito Constitucional, na medida em que a crise federativa não proporcionou um redesenho acordado das relações entre os entes, o Direito Financeiro do credor (a União) tomou as rédeas da federação. Ao longo desses anos, a STN,

subordinada ao ministro da Fazenda Pedro Malan, seria alcunhada de “FMI do Malan” pelos governadores (Lopreato, 2002, p.211), não por acaso:

Os programas de refinanciamento e ajuste foram sendo assinados individualmente, tal como se a União – a STN em particular – estivesse fazendo o papel que normalmente se associa ao FMI, ao oferecer financiamentos fortemente condicionados a ajustes para mutuários recalcitrantes, com justos critérios de desempenho e mecanismos de *enforcement* (Franco, 2017, p.657)

O refinanciamento da Lei nº 9.496/97, o mais importante até hoje para os estados com maior peso econômico do país, ocorreu no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados criado pelo voto CMN 162/1995 e já mencionado acima como um marco nas relações federativas. Por meio da Lei 9.496/97 foram instituídos *Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAFs)* em 25 das 27 UFs da federação⁹⁰, induzindo-as a implementar uma reforma abrangente do Estado, em consonância com a esfera federal.

O programa foi estabelecido sobre três grandes eixos (Mora e Giambiagi, 2005⁹¹, p.5):

- (i) Imposição da geração de superávits primários por meio das condições de refinanciamento;
- (ii) Reforma do Estado e privatizações impostas como contrapartidas para a atenuação das condições de financiamento;
- (iii) Privatização/liquidação dos bancos estaduais.

Em relação ao ponto (iii) relativo aos bancos estaduais, o PROES foi um programa complementar às negociações da Lei 9.496/97, e cujos refinanciamentos foram abarcados por ela. Apenas SP e RJ negociaram seus bancos fora do PROES, seja por meio da própria Lei 9.496/97 (SP), seja diretamente com o BCB (RJ) mas ainda abarcado no art. 6º da referida lei.

3.5.1 Condições gerais dos contratos

Foi realizado amplo refinanciamento das dívidas dos estados, incorporando as operações de ARO e as dívidas contratuais e mobiliária, das administrações direta e indireta (Lopreato, 2002, p.223). A partir de então, foi severamente restringido todo acesso a crédito possível. Com isto, e os encargos relativos ao refinanciamento, os estados viram-se na situação de terem de gerar superávits primários de maneira permanente.

⁹⁰ Com exceção dos recém-criados estados de AP e TO.

⁹¹ O estudo de Mora & Giambiagi (2005) é referência obrigatória para análise da lógica dos PAFs, pois apresenta o programa detalhadamente e faz as projeções relevantes.

As taxas de juros cobradas variavam de 6% a 9%, implicitamente de acordo com a Reforma do Estado que fosse implementada. As taxas eram reduzidas abaixo de 9% conforme o estado se comprometesse a saldar parte da dívida à vista, o que só era possível mediante privatizações. A dívida a amortizar “à vista” era colocada em uma “Conta Gráfica” sobre a qual incidia a taxa Selic a partir de dez/1998, havendo previsão na lei para a possibilidade de pagamento desta amortização extraordinária até 2000 ou mesmo fins de 2002 (art. 7-A).

...o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira previa o pagamento de 20% da dívida renegociada à vista para assegurar a incidência de uma taxa de juros de 6% sobre o saldo devedor, taxa essa que se elevaria para 7,5% se fossem desembolsados 10% à vista e 9% se não houvesse contrapartida estadual. (Mora e Giambiagi, 2005, p.8)

Além disso, havia a atualização monetária dos passivos pelo IGP-DI, índice composto em 60% do IPA (Índice de Preços ao Produtor Amplo), 30% IPC (Índice de Preços ao Consumidor), e 10% INCC (Índice Nacional de Custo de Construção). Destaque-se que o IPA, relacionado ao atacado, é bastante sensível às flutuações do câmbio, o que viria a causar polêmicas como veremos adiante.

Ainda que respeitasse as particularidades de cada UF, a Lei 9.496/97 buscou homogeneizar os parâmetros.... Como pode ser visto no quadro a seguir, as condições contratuais foram relativamente similares para todos os estados. Supôs-se, nos contratos, um maior comprometimento para os estados mais endividados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Alagoas). Já o diferencial de juros decorreu de capacidades díspares de comprometimento de recursos à vista. (Mora e Giambiagi, 2005, p.6)

Tabela 3.9 - Contratos assinados sob a Lei 9.496/97 e suas condições

UF	Assinatura do contrato	Prazo (anos)	Limite de comprometimento da RLR (%)		Encargos (% a.a.)
			inicial	final	
Região Norte					
Acre	30.04.98	30		12	IGP-DI+6,0
Amazonas	11.03.98	30		12	IGP-DI+6,0
Pará	30.03.98	30		15	IGP-DI+7,5
Rondônia	12.02.98	30		15	IGP-DI+6,0
Amapá	-	-		-	-
Roraima	25.03.98	30		12	IGP-DI+6,0
Tocantins	-	-		-	-
Região Nordeste					
Maranhão	22.01.98	30		13	IGP-DI+6,0
Piauí	20.01.98	15		13	IGP-DI+6,0
Ceará	17.10.97	15		12	IGP-DI+6,0
Rio Grande do Norte	26.11.97	15	11,5	13	IGP-DI+6,0

Paraíba	31.03.98	30	11	13	IGP-DI+6,0
Pernambuco	23.12.97	30		12	IGP-DI+6,0
Alagoas	29.06.98	30		15	IGP-DI+7,5
Sergipe	27.11.97	30	11,5	13	IGP-DI+6,0
Bahia	01.12.97	30	11,5	13	IGP-DI+6,0
Região Sudeste					
Minas Gerais	18.02.98	30	6,79	13	IGP-DI+7,5
Espírito Santo	24.03.98	30		13	IGP-DI+6,0
Rio de Janeiro	29.10.99	30	12	13	IGP-DI+6,0
São Paulo	22.05.97	30	8,86	13	IGP-DI+6,0
Região Sul					
Paraná	31.03.98	30	12	13	IGP-DI+6,0
Santa Catarina	31.03.98	30	12	13	IGP-DI+6,0
Rio Grande do Sul	15.04.98	30	12	13	IGP-DI+6,0
Região Centro-Oeste					
Mato Grosso	11.07.97	30		15	IGP-DI+6,0
Mato Grosso do Sul	30.03.98	30	14	15	IGP-DI+6,0
Goiás	25.03.98	30	13	15	IGP-DI+6,0
Distrito Federal	29.07.99	30		13	IGP-DI+6,0
Total	22.05.97 a 29.10.99	15 a 30		12 a 15	IGP-DI + 6% a 7,5%

Fonte: Mora e Giambiagi, 2005, p.6. OBS. Destacados em negrito, em cada coluna, situações que destoam do geral.

O serviço da dívida a ser pago seguiu a tabela Price em 30 anos, extensível por mais 10. No entanto, ele era limitado a uma determinada proporção das receitas, e o serviço devido que ficasse “extralimite” era refinanciado, capitalizando. Do mesmo modo que na Lei 8.727/93, e que já estava previsto nas negociações da Lei 8.388/91, foram estabelecidos limites de comprometimento de receita com o serviço da dívida de 12 a 15% da Receita Líquida Real (RLR), isto é

...a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais. (Lei 9.496/97, art. 2º, parágrafo único – redação original)

Pela definição da RLR, excluía-se da aplicação desse percentual destinado a serviço da dívida, as principais receitas de capital (crédito, alienação e transferências de capital). Note-se que os limites de comprometimento de receita em muitos estados iniciavam-se menores, e iam aumentando ano a ano até alcançarem a taxa máxima prevista e que vigeria pelo restante do contrato.

Tais limites englobavam também as prestações relativas aos refinanciamentos passados, e priorizavam a dívida a ser paga inicialmente, de acordo com os critérios de amortização,

escalonando os pagamentos de modo que o estado primeiramente cumprisse com seus compromissos com o exterior, em seguida os relativos à Lei 7.977/89, após a qual os da Lei 8.727/93 e, por fim, o referente à Lei 9.496/97 (Mora e Giambiagi, 2005, p.11) e ao PROES.

Conforme Mora e Giambiagi (2005), o serviço devido pela maioria dos estados atingiria o limite, ao menos nos primeiros anos do programa:

Como os estados mais representativos apresentavam relações dívida consolidada/receita líquida real da ordem de 3,3 (Nota: Após quitação da conta-gráfica), a prestação esperada pela Tabela *Price* era superior aos 13% da RLR (...). Portanto, era de se esperar que os estados, em termos agregados, comprometessem aproximadamente 13% da RLR estadual com o pagamento da dívida. (...) Como nessa época a RLR beirava os 7% do PIB, os 13% da RLR indicavam no médio prazo uma contribuição dos governos estaduais para o esforço fiscal do setor público consolidado da ordem de 1% do PIB. (Mora e Giambiagi, 2005, p.7)

Na tabela abaixo, são apresentados os valores do refinanciamento, isto é, da dívida que os estados passavam a ter com a União, tanto pela Lei 9.496/97, como pelo PROES⁹².

Tabela 3.10 - Refinanciamentos da Lei 9.496/97 e do PROES, valores por estado

	Lei 9.496/97					Refin. PROES* (III)	Total refin. (I-II+III)	% Total refin.	% PIB est. 1998	Total em R\$ de ago/94	% Mob. no total refin.
	Dívida assumida	Dívida refin. (I)	Conta Gráfica (II)	% Conta gráfica	Mob. refin.						
N	568	550	84	15%	0	1.117	1.583	2%	3,8%	1.083	0%
AC	19	18	4	20%	0	101	116	0%	7,9%	79	0%
AM	120	120	24	20%	0	357	453	0%	3,0%	310	0%
AP	0	0	0	0%	0	26	26	0%	1,7%	18	0%
PA	274	261	26	10%	0	98	333	0%	2,1%	227	0%
RO	147	144	29	20%	0	502	618	1%	13,3%	423	0%
RR	7	7	1	20%	0	33	38	0%	5,1%	26	0%
TO	0	0	0	0%	0	0	0	0%	0,0%	0	0%
NE	3.163	2.965	398	13%	1.613	4.749	7.316	7%	6,1%	5.001	15%
AL	678	648	0	0%	464	427	1.075	1%	17,3%	732	43%
BA	960	883	181	21%	782	1.353	2.055	2%	5,3%	1.409	38%
CE	138	127	25	20%	101	954	1.056	1%	5,6%	726	10%
MA	244	237	47	20%	0	275	464	0%	6,4%	317	0%
PB	266	244	11	5%	60	0	233	0%	3,2%	159	26%
PE	164	158	32	20%	0	1.492	1.618	2%	6,5%	1.102	0%
PI	251	241	48	20%	0	116	309	0%	6,8%	207	0%
RN	73	72	11	16%	0	99	160	0%	2,3%	110	0%
SE	389	355	41	12%	205	32	345	0%	6,9%	240	59%
CO	4.030	3.724	600	16%	1.247	764	3.887	4%	6,1%	2.640	22%
DF	648	642	128	20%	0	0	514	0%	1,8%	317	0%
GO	1.340	1.163	233	20%	766	479	1.409	1%	8,0%	964	54%
MS	1.236	1.139	83	7%	299	0	1.056	1%	10,4%	721	28%

⁹² Valores do PROES já apresentados na Tabela 3.7, acima.

MT	806	780	156	20%	182	285	909	1%	9,4%	638	20%
SE	81.183	72.404	9.281	13%	37.681	8.432	71.555	71%	13,3%	48.839	36%
ES	430	387	27	7%	134	208	568	1%	3,2%	388	24%
MG	11.828	10.185	973	10%	9.809	4.344	13.557	13%	15,1%	9.271	72%
RJ	18.537	15.246	2.039	13%	9.174	3.880*	17.087	15%	15,0%	10.411	52%
SP	50.389	46.585	6.242	13%	18.565	30.331*	40.343	42%	12,9%	28.769	46%
S	11.500	9.636	1.510	16%	8.482	8.170	16.296	16%	10,1%	11.127	36%
PR	520	462	92	20%	426	3.850	4.220	4%	7,4%	2.873	10%
RS	9.427	7.782	1.150	15%	7.157	1.988	8.620	9%	12,2%	5.894	83%
SC	1.552	1.391	267	19%	899	2.332	3.456	3%	10,6%	2.361	26%
Total	100.444	89.278	11.872	13%	49.023	23.231	100.637	100%	10,9%	68.691	48%

Em R\$ milhões. Fonte: Elaboração própria com base em Lopreato (2002), BACEN/DEDIP (BCB, 2001), e contratos de RS, SP e RJ. Em relação a Lopreato (2002), os dados do RJ foram atualizados conforme os contratos do estado, o DF foi atualizado, e os dados do PROES foram atualizados conforme a página do BCB. Os valores apresentados em Mora (2002) são bastante próximos, apenas trazidos a preços de dez/2000.

Observações: “Total refin.” se refere à dívida refinanciada da Lei 9.496/97 e do PROES, excluída a parcela da conta gráfica a ser quitada à vista. A coluna de participação no total (“% Total refin.”) foi calculada trazendo os valores refinanciados à mesma data-base, a partir do mês dos contratos, pelo IGP-DI.

(*) Na coluna “Refin. PROES”, a entrada relativa a SP não está somada e está apenas a título de comparação, pois SP teve seu banco negociado dentro do contrato da Lei 9.496/97, e somar seus valores acarretaria dupla-contagem. Na mesma coluna, a entrada relativa a RJ foi uma operação à parte, não incluída no PROES.

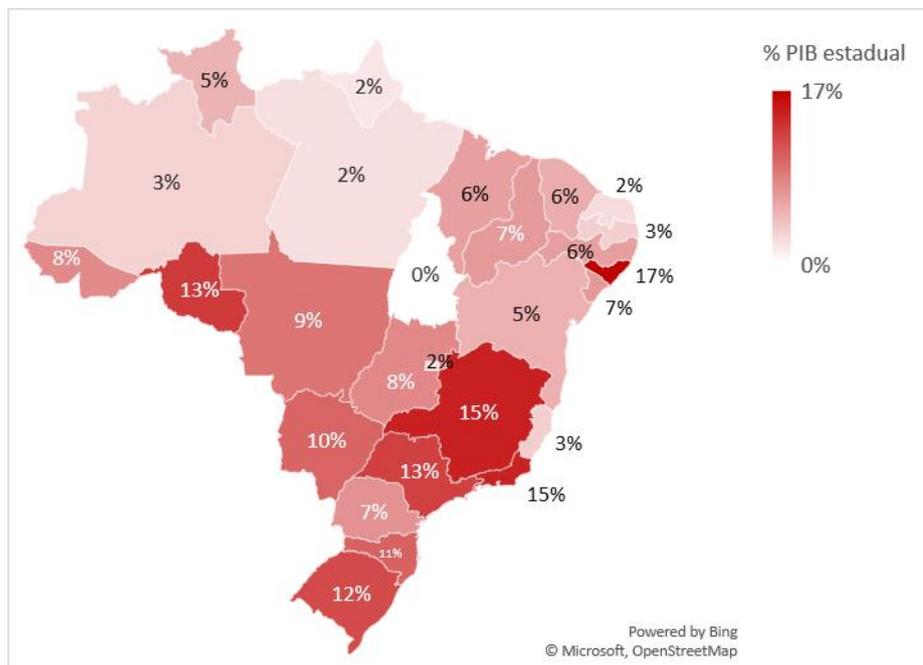
A coluna “Mob. refin.” refere-se a uma aproximação do valor refinanciado da dívida mobiliária, calculado como o valor emitido em março/1996 (ou setembro/1997 para RJ) trazido à data do contrato pela atualização de IGP-DI do mês anterior +6% de juros anuais (ou 7,5% para MG, AL e PA); apenas as linhas de RJ e RS estão pelo valor apresentado no contrato (que é bastante próximo à aproximação calculada). A coluna “% Mob. no total” foi calculada trazendo os valores do PROES e da Lei 9.496/97 à mesma data-base, a partir do mês do refinanciamento, pelo IGP-DI.

A coluna “% PIB est. 1998” apresenta a relação entre total refinanciado, trazido a preços de dezembro de 1998, e o PIB estadual de 1998 da série de ano-base 1985, valorizado a preços de fim do ano pelo IGP-DI.

Ressalte-se que dos R\$ 112 bilhões refinanciados (dívida refinanciada + refinanciamento PROES) que os estados passavam a dever à União, R\$ 11,9 bilhões (10,5%) se referiam às Contas Gráficas, com prazo curto e encargos de taxa Selic. Por conta disto, não consideramos os valores das Contas Gráficas no total refinanciado.

Pela tabela acima, na coluna com a proporção do total refinanciado (% total refin.) vemos a concentração dos valores no Sul e no Sudeste, seguindo sua importância econômica. Na figura abaixo, vemos em termos do PIB de cada estado que os refinanciamentos de 1997-1999, ao contrário dos refinanciamentos de 1989 e 1993, tiveram maior importância nos estados centrais, ainda que fossem expressivos para quase todos os estados do país.

Figura 3.4 - Refinanciamentos da Lei 9.496/97 e do PROES, excluída a conta gráfica, em proporção do PIB estadual de 1998



Fonte: Elaboração própria com base nas fontes da Tabela 3.10.

Logo adiante, através da MP 1.811/99, que ficaria em vigor como MP 2.185-35/01, a possibilidade de refinanciamento foi estendida aos municípios. O Município de São Paulo e o do Rio de Janeiro detinham 97% da dívida mobiliária municipal, sendo os 3% restantes referentes aos municípios paulistas de Osasco, Guarulhos e Campinas. Até junho de 2000 haviam sido assinados contratos e programas de ajuste para 174 municípios brasileiros no valor agregado de R\$ 16,4 bilhões⁹³ (STN *apud* Dias, 2004, p.12), o que equivaleria a 1,5% do PIB de 2000. Tais valores estavam concentrados 74% entre os municípios paulistas, e 19% nos fluminenses, restando 7% para os municípios dos demais estados.

3.5.2 Sobre a “generosidade” das condições de refinanciamento

Devemos observar que parte da dívida estadual sujeita ao refinanciamento da Lei 9.496/97 já estava informalmente federalizada, seja pelas compras de dívida mobiliária estadual pelo BCB, seja por financiamentos dos bancos federais. A dívida mobiliária representou 43% do total do refinanciamento (incluindo os valores do PROES). Como visto em seção anterior, desde out/1994, em média 75% do estoque total emitido se manteve nas mãos do BCB. A título de ilustração, fosse o estoque nas mãos do BCB atualizado desde aquela data pelo IGP-DI+6%

⁹³ Soma dos valores correntes nas datas de emissão.

até mar/1996 (data-base do refinanciamento da Lei 9.496 para a maioria dos estados) a dívida mobiliária a ser refinanciada seria pelo menos 20% menor.

O refinanciamento da dívida mobiliária estadual pela Lei 9.496/97 retroagia a 31 de março de 1996 (art. 3º, §1º), e o das demais obrigações, em 120 dias em relação à assinatura do contrato (art. 3º, §2º). Assim, enquanto a União assumia o valor de dívida mobiliária da data do contrato, o estado ficava lhe devendo o valor da dívida mobiliária em março de 1996 atualizado pelos critérios do contrato de refinanciamento (IGP-DI + juros de 6% a 9%). O prazo para assinatura era até 31 de março de 1998; apenas RJ e DF não concluíram seus refinanciamentos naquele ano, como veremos adiante.

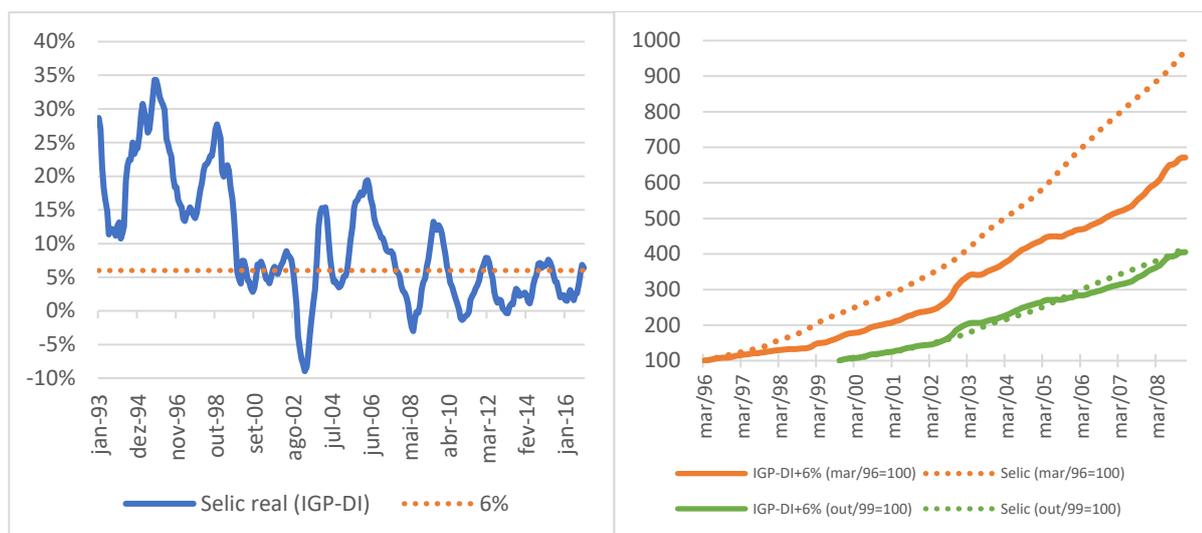
Na literatura a retroação do refinanciamento foi considerada um subsídio da União, sendo calculado seu valor por estado (cf. Bevilaqua, 2002). Devemos notar que a diferença do tamanho do subsídio por conta de diferenças na data de assinatura do contrato diz respeito apenas à isonomia das condições de refinanciamento, independente da demora ou da presteza das negociações. Apenas o caso do RJ⁹⁴ teve uma retroação menor, como veremos adiante. A “generosidade” da retroação do refinanciamento da dívida mobiliária a março de 1996 pode ser contraposta ao fato de que um refinanciamento de dívidas mobiliárias já estava previsto desde a Lei 8.727/93, mas não fora posto em prática.

Nos debates sobre o subsídio concedido pela União, e até que ponto o acordo foi “generoso”, além da retroação dos refinanciamentos abordada nos parágrafos anteriores, a questão dos encargos financeiros previstos nos contratos é vista como central. É recorrente na literatura frisar-se o subsídio do financiamento dos estados em relação ao custo de captação da União, dado pela taxa Selic que nos anos 1990 era muito mais alta do que os encargos de IGP-DI + 6%.

Analisando os dados, no entanto, vemos que a diferença entre as duas taxas ocorreu sobretudo até out/1999, pois a partir de nov/1999 o IGP-DI acumulado em 12 meses agregado do juro de 6% ao ano passou a se comportar bem próximo à Selic. No Gráfico 3.10, vemos que a Selic acumulada em 12 meses deflacionada pelo IGP-DI passa a se situar em torno dos 6% a partir de fins de 1999. No Gráfico 3.11, são comparadas a variação acumulada da Selic e do IGP-DI + 6% a partir de duas datas-base, mar/96 e out/99, evidenciando que *a partir de 2000 não houve mais subsídio em relação ao custo de captação da União*.

⁹⁴ O DF não possuía dívida mobiliária, de forma que não era afetado.

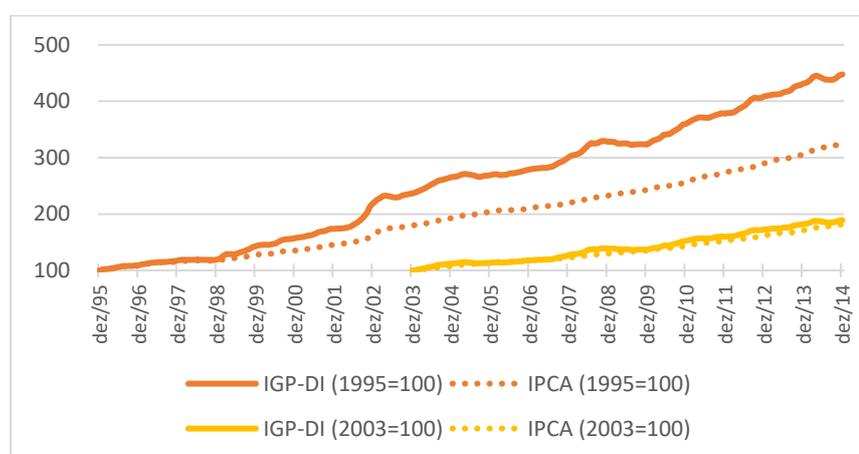
Gráficos 3.10 e 3.11 - Comparativo IGP-DI+6% e Selic acumulados em 12 meses, 1996-2015 e Comparativo IGP-DI+6% e Selic 1996-2008



Fonte: Elaboração própria com base em Banco Central do Brasil.

O subsídio, então durou enquanto durava a política monetária radicalmente contracionista, deixando de existir no Brasil dos 2000. Uma das razões para isso foram as desvalorizações cambiais em 1999 e 2002, que repercutiram mais intensamente sobre o IGP-DI do que sobre os demais indexadores de preços ao consumidor, levando a um descolamento em relação à inflação medida pelo IPCA. No gráfico abaixo, comparamos IGP-DI e IPCA acumulados a partir de duas datas-base, dez/1995 e dez/2003. Percebe-se o descolamento entre os índices em 1999 e sobretudo em 2001, enquanto a partir de 2003 os índices apresentam comportamento similar.

Gráfico 3.12 - Comparativo da atualização monetária por IGP-DI e IPCA de 1995 até 2014



Fonte: Elaboração própria com base em Banco Central do Brasil.

Como colocam Mora e Giambiagi (2005, p.28):

Pode-se conceber o efeito do descolamento do IGP-DI do IPCA como um propulsor das taxas de juros, levando a uma elevação da taxa de juros efetiva paga pelos estados. A diferença entre a taxa de juros prevista [em termos de IPCA] e aquela efetiva (decorrente do impacto do descolamento entre os índices sobre o estoque) seria, no acumulado entre 1998 e 2004, de 35%. Assim, se a receita tivesse acompanhado o IPCA, sem ganhos reais, o estoque de dívida indexada ao IGP-DI cresceria aproximadamente 35% ao esperado em 2005 somente em decorrência do efeito do descolamento dos índices sobre os estoques. (Mora e Giambiagi, 2005, p.28)

Desta forma, concluímos que o subsídio concedido nos encargos contratuais se ateuve aos anos 1990, ainda que isto tenha ocorrido por conta de impactos pontuais no indexador. Fosse o indexador o IPCA, o custo dos contratos se manteria abaixo da Selic por mais alguns anos, até 2007. Em 2014, a LC 141 iria rever as condições dos contratos, trocando o indexador pelo IPCA.

Para concluir o debate sobre a “generosidade” dos subsídios concedidos pela União, vejamos o depoimento de Murilo Portugal, secretário do Tesouro Nacional entre 1992 e 1996, sobre o tema:

Um ponto de intenso debate foi o uso do IGP-DI como indexador dessas dívidas, tendo em vista o caráter mais volátil desse índice, que é afetado pela variação cambial. (...) A discussão a respeito do indexador surgiu antes mesmo de ser levantada pelos estados. Em 1996, a equipe do Banco Mundial expressava dúvidas de que a dívida seria sustentável com IGP mais 6% e de que os estados honrariam os pagamentos, propondo uma redução geral da dívida usando um enfoque semelhante aos bônus Brady. A STN discordou argumentando que, com maior folga fiscal, os estados assumiriam novas dívidas. (Portugal, 2016, p.389, grifos nossos)

Este depoimento é de extrema gravidade na medida em que explicita como o direito financeiro era ajustado ao arbítrio do credor para fazer valer as reformas de direito constitucional – a subordinação federativa – que o mesmo almejava realizar. Como coloca Lopreato (2002, p.228)

O processo de renegociação da dívida não pode ser entendido apenas como instrumento de controle do endividamento estadual. (...) O governo usou o programa de renegociação da dívida com o objetivo de estender a visão dominante no centro do poder ao plano estadual.

A pressão fiscal sobre os estados era aliviada, nos primeiros anos, pelas receitas de alienação de ativos (privatizações), que ocultavam a desproporcionalidade dos encargos instituídos, e a insustentabilidade do regime para os estados centrais.

3.5.3 O programa de privatizações

Como colocado acima, em troca do refinanciamento e para não sofrer taxas de juros reais de 9% a.a., era preciso uma amortização extraordinária de 10% ou de 20% do valor total refinanciado. A única forma dos estados obterem os recursos necessários para tanto era vender

suas empresas estatais, como as de telefonia, de distribuição de gás, de transporte urbano, mas sobretudo as distribuidoras de energia elétrica. Como coloca Lopreato (2018), este era um dos objetivos da agenda federal:

O novo regime fiscal adotou como um dos pilares a privatização das empresas estatais em busca de rever o padrão característico de intervenção do Estado do período nacional desenvolvimentista. O fim dos sistemas nacionais (Telebras, Eletrobras e outros) alterou as formas de articulação com as esferas subnacionais até então usadas na costura do pacto de poder. (Lopreato, 2018, p.2, grifos nossos)

Dentre os grandes estados, apenas MG se manteve com juros reais de 7,5%, além de AL e PA⁹⁵, tendo o restante quitado o suficiente para fazer jus aos 6%.

Essa medida permitia a consolidação do processo de privatizações em curso em âmbito federal. A evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND) previa a venda de empresas prestadoras de serviços públicos no setor de energia elétrica. Entretanto, ainda que as principais geradoras fossem da União, a distribuição era de responsabilidade de empresas estatais estaduais, com um longo histórico de inadimplência. Nota: Elimina-se, assim, a possibilidade de as concessionárias de energia elétrica estaduais acumularem dívidas junto à Eletrobrás e às geradoras de energia elétrica e indiretamente financiar os déficits estaduais, ver Giambiagi e Rigolon (1999). (Mora e Giambiagi, 2005, p.9)

De fato, em diversos contratos da Lei 9.496/97 parcelas de amortização à vista compreendiam a quitação de débitos junto à Eletrobrás ou relacionados ao setor elétrico, concluindo o encontro de contas do setor iniciado pela Lei 8.631/93. É curiosa no entanto a argumentação que justifica uma agenda na verdade de política industrial como se fosse simplesmente a solução para um problema fiscal estrutural de economia política federativa, propondo a *extinção para sempre* da articulação setorial como a única solução para a manutenção das regras do jogo.

Na tabela abaixo, podemos ver as privatizações das concessionárias de energia elétrica estaduais a partir de 1995. Na tabela seguinte, vemos outras grandes privatizações de estatais estaduais no período.

Tabela 3.11 - Privatizações de concessionárias de energia elétrica estaduais a partir de 1995

Empresa	UF	Data Venda	% Ações Ordinárias	Valor Leilão (R\$ milhões)	Valor em R\$ milhões de ago/94
COELBA	BA	31/07/1997	71	1.731	1.225
COELCE	CE	02/04/1998	85	987	675
ESCELSA	ES	11/07/1995	77	358	296
CDSA	GO	05/09/1997	79	780	549
CEMAR	MA	15/06/2000	86	553	303

⁹⁵ Note-se que o PA se refinanciou apenas por 15 anos.

ENERSUL	MS	19/11/1997	84	626	435
CEMAT	MT	27/11/1997	96	392	272
CELPA	PA	09/07/1998	55	450	308
CELB	PB	30/11/1999	87	87	50
SAELPA	PB	30/11/2000	75	363	189
CELPE	PE	17/02/2000	80	1.781	996
LIGHT	RJ	21/05/1996	50	2.217	1.710
AMPLA (CERJ)	RJ	20/11/1996	70	605	453
COSERN	RN	12/12/1997	80	676	467
RGE (CEEE)	RS	21/10/1997	97	1.635	1.147
AES Sul (CEEE)	RS	21/10/1997	97	1.510	1.059
GERASUL	SC	15/09/1998	77	998	683
ENERGIPE	SE	03/12/1997	92	577	399
CPFL	SP	05/11/1997	58	3.015	2.097
ELETROPAULO (METROPOLITANA)	SP	15/04/1998	75	2.027	1.386
ELEKTRO	SP	16/07/1998	90	1.479	1.010
BANDEIRANTE	SP	17/09/1998	75	1.015	694
CESP PARANAPANEMA	SP	28/07/1999	71	1.239	764
CESP TIETE	SP	27/10/1999	61	938	551
TOTAL		jul/95 - nov/00		26.038	17.719

Fonte: Catapan, 2005, p.65

**Tabela 3.12 - Outras grandes estatais estaduais privatizadas 1996-1999
(em R\$ milhões)**

Empresa	Setor	UF	Data do leilão	Preço de venda	Dívida transferida	Total	Total em R\$ milhões de ago/94
FERROESTE	Ferroviário	PR	10/dez/96	26		26	19
RIOGÁS	Gás	RJ	14/jul/97	158		158	112
CEG	Gás	RJ	14/jul/97	465		465	329
Metrô do Rio de Janeiro	Transporte	RJ	19/dez/97	292		292	202
CONERJ	Transporte	RJ	05/fev/98	33		33	22
FLUMITRENS	Transporte	RJ	15/jul/98	279		279	190
Terminal Garagem M. Côrtes	Transporte	RJ	28/out/98	80		80	55
Cia União de Seguros Gerais	Seguros	RS	20/nov/97	50		50	35
CRT	Telecomunic.	RS	19/jun/98	1.177	950	2.127	1.448
COMGÁS	Gás	SP	14/abr/99	1.638	146	1.783	1.124
Gás Noroeste	Gás	SP	09/nov/99	275		275	158
Total			dez/96 - nov/99	4.471	1.096	5.568	3.693

Fonte: BCB (1999). "Valores em US\$ convertidos em R\$ pelo câmbio do dia".

Conforme o Boletim do BCB de 1999,

Desde seu início, em 1991, até o fim de 1999, as privatizações propiciaram recursos de US\$ 71,9 bilhões, dos quais US\$ 46,7 bilhões [65%] de empresas federais e US\$ 25,2 bilhões [35%] de estaduais. (BCB, 1999, p. 102)

O sucesso do programa é descrito por Mora e Giambiagi (2005):

O programa de privatizações de empresas estatais e das concessões de serviços estaduais, administrado pelo BNDES, alcançou os resultados desejados. Conforme se observa na Tabela [reproduzida abaixo], os recursos decorrentes dessas operações superaram, no agregado, os 20% necessários para saldar os pagamentos à vista previstos no Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira. (Mora e Giambiagi, 2005, p.19, grifos nossos)

Tabela 3.13 - A privatização e a conta gráfica

	Proveniente das vendas¹	Recebido cash¹ (a)	Conta gráfica (b)	(a) - (b)	% PIB est. 1999²
Norte	851	851	158	693	1,0%
Nordeste	15.180	15.180	761	14.419	6,9%
Sudeste	29.212	26.488	17.368	9.120	1,0%
Sul	11.070	11.070	2.858	8.212	2,9%
Centro-Oeste	3.677	3.677	1.122	2.556	2,5%
Total	59.990	57.266	22.267	34.999	2,2%

Fonte: BNDES e STN *apud* Mora e Giambiagi (2005). Em R\$ milhões de dez/2004. Nota: (1) Transformado em reais pela taxa média do câmbio do mês e deflacionado para valores de dez/2004. Os autores não explicitam o deflator utilizado. (2) Valores da coluna (a)-(b) trazidos a preços de dez/1999 pelo IPCA e comparados com a soma do PIB estadual de cada região a preços de fim de período.

Mora (2002, p.44) constata que as privatizações foram largamente concentradas em 1997 e 1998⁹⁶ (ainda na conformação política fruto da eleição casada de 1994) e que parte desses recursos excedeu o necessário para a amortização, reforçando o caixa dos governos estaduais e contribuindo para o pagamento das parcelas pelo menos até 2000. No agregado, o valor *excedente* representou cerca 25% do total da RLR estadual (Mora, 2002). É interessante observar que receitas com alienação de bens não eram consideradas no cálculo da RLR, sobre o qual o comprometimento de receita era calculado. Estas receitas serão cruciais para a estabilidade do regime fiscal em seus anos iniciais.

3.6 Conclusão: O legado

Nos primeiros anos de vigência dos PAFs, as receitas das privatizações, alguns aumentos extraordinários de arrecadação tributária, somados a transferências voluntárias do

⁹⁶ Alcançando nestes anos 80% dos valores que a autora analisa.

governo federal, permitiram aos estados manter os pagamentos em dia, sem enfrentar um ajuste fiscal draconiano⁹⁷ (Mora, 2002).

...as UFs realizaram políticas tributárias, no sentido de aumentar a arrecadação e viabilizar o pagamento das prestações previstas no contrato de refinanciamento das dívidas. Este processo implicou também expressivos aumentos de alíquotas sobre serviços de infraestrutura, tais como energia elétrica, comunicações e combustíveis. Como o consumo destes serviços se caracteriza pela baixa elasticidade de demanda, a elevação dos custos para o consumidor final não acarretava queda expressiva do consumo. (...) O aumento da arrecadação de ICMS como proporção do [PIB] nacional foi, em grande medida, utilizado para cumprir as obrigações relativas ao refinanciamento com o governo federal. (Mora, 2016, p.23, grifos nossos)

Ainda assim, em 2000 ainda não se vislumbrava, na grande maioria das UFs, um ajuste fiscal compatível com o comprometimento de receita previsto no acordo de refinanciamento (Mora, 2002). A análise da trajetória dos superávits primários estaduais em Mora (2002, p.41) fundamenta a hipótese de que os estados haviam quitado seus compromissos fiscais até ali: em parte com recursos das privatizações; em parte de operações de crédito anteriores ao contrato da Lei 9.496/97; além das importantes transferências voluntárias da União.

Fato central para esta cronologia é a eleição presidencial de 1998⁹⁸, e os novos mandatos de 1999. As assinaturas dos PAFs e a agenda de privatizações avançaram a pleno vapor em 1997 e 1998, ainda no primeiro mandato de FHC e dos governadores eleitos em 1994 com forte efeito arrasto da eleição presidencial. Mas a eleição de 1998 já foi muito mais difícil para o partido do presidente, e 1999 se inicia com vários governadores de oposição. É neste contexto que, em 6 de janeiro de 1999, o recém-eleito governador de MG e ex-presidente Itamar Franco declarou moratória dos pagamentos à União, colocando a hierarquia fiscal pró-austeridade em xeque⁹⁹.

Ao mesmo tempo, desde a emissão do Real, o câmbio se mantinha praticamente fixo com o dólar, apresentando leve valorização real, o que se tornava cada vez mais insustentável. No final de 1998 o déficit externo em transações correntes equivalia a quase 4% do PIB, o que permitia antever que o regime cambial teria de ser modificado em breve. Assim, a estabilização monetária ainda não estava concluída, baseada num pilar insustentável e aguardando o desfecho da mudança do regime cambial.

⁹⁷ Veja-se Mora (2002) para detalhada análise sobre as fontes da “responsabilidade fiscal” observada no período.

⁹⁸ A primeira eleição casada consecutiva (a ECR 5/94 que tornou o mandato de 4 anos), e com reeleição permitida (a EC 16/97 que permitiu) – conforme vimos no capítulo 2.

⁹⁹ A evolução do episódio está pouco registrada na literatura acadêmica. Neste trabalho, levantamos o passo a passo do ocorrido a partir de pesquisa no acervo do jornal Folha de São Paulo.

Como parte da dívida questionada por MG era externa, a moratória do estado adicionou uma instabilidade a mais a um regime cambial que já tinha seus dias contados (Bevilaqua, 2002, p.47; Araujo e Gentil, 2021). Em meio à crise de especulação cambial, o governo federal respondeu agressivamente com a substituição do presidente do BCB Gustavo Franco, em uma sucessão espetacular e tumultuada que culminaria na adoção do câmbio flutuante, na posse de Armínio Fraga Neto em março, e em junho na instituição do Regime de Metas de Inflação. Toda esta celeuma, é claro, serviria para desmoralizar a posição do governo Itamar.

Mas naqueles primeiros meses de 1999 os rumos da federação não pareciam tão definidos. Em 5 de fevereiro começa a se gestar uma frente de governadores de oposição, que assinam a “Carta de Porto Alegre” questionando a sistemática dos PAFs. Assinam os governadores do RJ, de MG e do RS, além de AL, MS, AP e AC. Reproduzimos abaixo a íntegra do documento, considerando ser importante documento histórico, visto que as pautas tratam diretamente da subordinação federativa dos estados pela União:

CARTA DE PORTO ALEGRE de 5 de fevereiro de 1999

Os brasileiros têm pago um preço insuportável por uma aparente estabilidade monetária que, especialmente nas últimas semanas, tem demonstrado toda a sua fragilidade. Assistimos o acelerado desequilíbrio das contas externas, a corrosão das finanças públicas, o sucateamento do mercado interno e o desemprego crescente, fruto de um modelo econômico injusto que fincou suas estacas na areia movediça dos capitais flutuantes e tornou Brasil refém dos grandes especuladores internacionais que cada vez cobram um preço mais elevado da nação. Temos certeza que este é um tema de interesse dos governadores de todos os Estados da Federação.

Os Estados brasileiros são vitimados de várias formas por este modelo. A queda produtiva reduz a arrecadação, enquanto as dívidas crescem no ritmo alucinante das taxas de juros. Não bastasse isso, o governo federal agrava esta situação com iniciativas que retiram ainda mais recursos dos Estados para atender os compromissos macroeconômicos da União.

Há uma dívida a ser paga e nenhuma iniciativa foi tomada pelos Estados brasileiros e seus governadores reunidos em Porto Alegre no sentido de negá-la. No desejo de firmar um compromisso que permita a viabilização das finanças e a manutenção da autonomia das unidades da Federação, propõe-se alterações no modelo de renegociação da dívida.

Da mesma forma, faz-se urgente reformar a Lei Kandir, acabar com o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e ressarcir os Estados de seus créditos junto à União. Igualmente defendemos a revisão dos critérios de alocação de recursos orçamentários da União de sorte a assegurar um tratamento equitativo na Federação.

Neste sentido, os governadores aqui reunidos esperam que, na audiência marcada para o próximo dia 9, o presidente da República aceite repactuar a dívida dos Estados em termos compatíveis com a realidade e o interesse público e anuncie o fim imediato das retaliações inaceitáveis contra entes da Federação, inclusive junto a organismos internacionais.

Propostas para o entendimento com o governo do União:

1. aceitamos as condições de prazo proposto pelo governo de 30 anos e de juros de 6% ao ano, desde que o comprometimento da receita líquida não ultrapasse a 5%;
2. que as dívidas dos Estados sejam consolidadas em uma única dívida, acabando com os critérios de intra-limite e extra-limite;

3. que as secretarias de Fazenda dos Estados e do Ministério da Fazenda possam rever o valor real da receita líquida de cada Estado para efeito do cálculo;
4. como a situação alarmante verificada nos Estados advém de administrações anteriores, faz-se necessário um prazo de carência, com a suspensão dos pagamentos enquanto perdurarem as negociações;
5. o reposicionamento da data de cálculo da dívida mobiliária, de 31 de março de 1996 para junho de 1993;
6. a inclusão no saldo devedor da dívida refinanciada do valor referente à amortização extraordinária (conta gráfica);
7. os mecanismos que impedem os Estados de obterem novos financiamentos devem ser revistos;
8. a anulação da autorização à União para bloqueio e transferência de receitas dos Estados para o pagamento de dívidas;
9. revogação de todas as cláusulas contratuais que obriguem a venda de patrimônio, ou instituição financeira pública, e que acarretem a perda de autonomia de decisão democrática nos Estados.

Porto Alegre, 5 de fevereiro de 1999

Anthony Garotinho - Governador do Rio de Janeiro

Itamar Franco - Governador de Minas Gerais

João Alberto Capiberibe - Governador do Amapá

Jorge Vianna - Governador do Acre

José Orsário Miranda dos Santos - Governador do Mato Grosso do Sul

Olívio de Oliveira Dutra - Governador do Rio Grande do Sul

Ronaldo Lessa - Governador de Alagoas” (Carta de Porto Alegre, 05/02/1999, grifos nossos)

São questionados, dentre outros pontos, *o recuo da data de refinanciamento da dívida mobiliária estadual de 31 de março de 1996 para junho de 1993*¹⁰⁰ (em sintonia com o que estava previsto na Lei 8.727/93), a inclusão da conta gráfica como parte do refinanciamento (abolindo a necessidade de amortização extraordinária), a revogação da obrigação de privatizações, e a suspensão das retenções de receitas que a União vinha promovendo como retaliação.

O governo de MG conseguirá reverter juridicamente a privatização da distribuidora elétrica de MG, a CEMIG (em um estado com importantes hidrelétricas), chegando a mobilizar a PM para garantir o controle da estatal estadual¹⁰¹ e fazer exercícios militares como pressão para evitar a privatização da estatal federal de Furnas¹⁰². Enquanto isso, o governo federal fazia uso da armadura jurídica construída nos 1990, retendo repasses de transferências da União para MG, seguidos de retenções do próprio ICMS do estado, para saldar os pagamentos; o que seria estendido ao RS que vinha depositando seus pagamentos da União em juízo; enquanto o STF recusa os pedidos de liminares do governo de MG, sancionando a nova ordem legal.

¹⁰⁰ Ver, no apêndice ao capítulo, o impacto potencial desta medida.

¹⁰¹ “Cemig será vendida só sob tropas, diz Itamar” em Folha de São Paulo, 10/04/1999.

¹⁰² “Vamos tentar reverter a privatização na Justiça, mas, se preciso for, a PM tem minha autorização para reagir” em “Conheça a trajetória do ex-presidente Itamar Franco”, O Globo, obituario 02/07/2011.

Porém, um fator será crucial para a posição de força que o governo federal poderá assumir em face desses questionamentos. Na proposta frente de governadores de oposição, o governador do RJ encontrava-se em situação extremamente frágil, deixada pelo seu antecessor. O RJ, apesar de ter sido o primeiro estado a privatizar (a parte boa do) seu banco estadual, e haver privatizado suas estatais elétricas, telefônica e companhias de transporte urbano em 1997 e 1998, além de haver saneado a parte “ruim” do seu banco diretamente com o BCB¹⁰³, assinara o único contrato da Lei 9.496/97 que não fora aprovado ainda¹⁰⁴. Isto é, o ERJ inicia 1999 em uma situação extremamente frágil, tendo de barganhar pelo mínimo, qual seja, sua inclusão no mesmo acordo que os demais estados. Conforme o ano de 1999 avança, logo ficará claro que não há coesão entre os governadores de oposição para uma negociação em bloco, e aos poucos o RJ conseguirá em negociações isoladas a anulação do contrato anterior (nunca aprovado), a inclusão nas reedições da MP do PROES de uma alteração na Lei 9.496/97 abrindo novo prazo¹⁰⁵ – com retroação do refinanciamento da dívida mobiliária até setembro de 1997 –, e a venda dos direitos futuros das receitas de Royalties de exploração de petróleo que cabiam ao estado como pagamento da conta gráfica para obter juros de 6%. É no mínimo curioso que o governo fluminense anterior tenha sido o primeiro a adotar as medidas de privatização, queimando seus ativos, mas tenha deixado para o sucessor a posição de pária com o pires na mão, humilhado em 1999 buscando seu nivelamento por baixo, fornecendo uma carta na manga para o governo federal manter sua posição de força e não ceder aos governadores de oposição.

Enquanto isso, sem força política para avançar, o governo de MG terminará recuando, em idas e vindas da moratória a partir de setembro, até em fevereiro de 2000 assinar novo acordo com a União retomando pagamentos e pondo fim às retenções.

Com o pacto da União com o governo de SP que refinanciou o Banespa e originou os PAFs como extensões da mesma lógica para a federação, e a vitória indiscutível da União sobre

¹⁰³ O RJ é o único estado que não realizou o saneamento de seu banco por meio do PROES, nem pela Lei 9.496/97 como fez São Paulo. O acordo do RJ diretamente com o BCB em julho/1998 posteriormente será assumido pela União através da MP 2.179-36/2001, uma MP que não trata especificamente de estados mas faz vários acertos entre União e BCB, evidenciando o caráter idiossincrático das negociações do RJ. Os contratos do RJ estão disponíveis no portal do estado: <http://tesouro.fazenda.rj.gov.br/relatorios/divida-publica/>

¹⁰⁴ As condições gerais do acordo, que previa taxas de juros de 7,5%, podem ser consultadas na Resolução 10/97 do Senado Federal.

¹⁰⁵ Diversas reedições da MP do PROES incluíram pequenas alterações na Lei 9.496/97. Em relação ao prazo de assinatura dos contratos, a MP 1.773-37 de maio de 1999 permitiu a assinatura até 30 de junho de 1999 e com retroação permitida até dezembro de 1998; a MP 1.900-39 de junho de 1999 estendeu o prazo até o fim de julho, e recuou a retroação para 30 de setembro de 1997; a MP 1900-44 de novembro de 1999 estendeu o prazo até o fim do ano.

os governos de MG, RS e RJ, Rigolon e Giambiagi (1999, p.137) concluíram que os estados se encontravam “...*pela primeira vez em muitos anos, diante de uma restrição orçamentária efetiva*”. Os autores referiam-se ao fim das “restrições orçamentárias frouxas”¹⁰⁶ que eles viam na descoordenação fiscal do “federalismo estadualista” de Abrucio (1998).

A publicação da LRF em 2000, reforçando a arquitetura dos PAFs como Lei Complementar e coibindo novos refinanciamentos intergovernamentais, foi um desfecho consolidando a evolução institucional de controles. Deve-se ressaltar que quando da publicação da LRF o ajuste fiscal já estava instituído nos 3 níveis federativos (Mora, 2002, p.41), de forma que *a LRF não foi o dispositivo que instituiu*, mas sim que consolidou e reforçou princípios já presentes na administração pública e nas relações federativas. Este acordo ficaria vigente sem alterações por 17-19 anos (a depender da data dos contratos de cada estado) – tendo revisões apenas em 2016 com a aplicação da LC 141/2014 e sobretudo da LC 156/2016, que trataremos brevemente adiante.

Além do pagamento dos encargos, a instituição do PAF em cada estado previa o acompanhamento pela STN – que recebera poderes para aferir a capacidade de pagamento dos governos estaduais e coordenar o cumprimento das condições contratuais – e o cumprimento anual de seis metas fiscais, renegociadas a cada triênio, relativas a: (i) relação dívida financeira / RLR; (ii) resultado primário; (iii) despesas com funcionalismo público; (iv) receitas de arrecadação própria; (v) reforma do estado e/ou alienação de ativos; e (vi) despesas com investimento.

Mora (2002) ressalta os avanços institucionais relacionados à assinatura dos PAFs:

Sob um certo ponto de vista, o acordo incorporou o espírito constitucional da Carta Magna de 1988 na medida em que institucionalizar-se-iam as relações intergovernamentais; se os estados conseguissem pagar as parcelas do endividamento, sinalizaria um maior grau de autonomia das UFs no futuro; e estabelecer-se-iam alguns pré-requisitos à maior transparência das relações entre governo federal e estados. (Mora, 2002, p.30, grifos nossos)

Ao institucionalizar, por meio do acordo de refinanciamento, o governo formalizou relações que já vinham se desenvolvendo e reduziu a vulnerabilidade dos governos subnacionais na medida em que não existia nenhuma garantia anterior que assegurasse a manutenção desta política (...) O Programa pode apresentar distorções (e ser alvo de críticas), mas a sua própria formalização favoreceu a negociação e a percepção de seus limites. A institucionalização não significa a superação dos problemas, mas sim uma tentativa de circunscrevê-los a um espectro de questões pré-delimitado, o qual teria consequências sobre as relações intergovernamentais, a curto e médio prazos. (...) Por fim, o acordo asseguraria maior transparência às relações intergovernamentais

¹⁰⁶ Conceito originado de uma interpretação sobre a derrocada das economias planejadas dos estados soviéticos do Leste Europeu, e de ampla utilização na análise do Brasil deste período (Kornai, 1980).

exatamente em sua dimensão mais obscura, ou seja, na questão do endividamento dos governos subnacionais. (Ibidem, p.32, grifos nossos)

De fato, com o PAF era *garantido* ao estado a rolagem ilimitada do estoque de dívida preexistente, em troca de encargos limitados a 13% da RLR estadual, assumindo a União os custos financeiros excedentes. A situação anterior, de 1993 até os PAFs de 1997/98¹⁰⁷ expressava uma submissão ao arbítrio do poder Executivo da União, especificamente à STN e ao Ministério da Fazenda, havendo também blindagem total das ações¹⁰⁸ do Banco Central que tivessem consequências financeiras para os estados.

Após 1999, sem bancos estaduais e com a rolagem daqueles passivos garantida por 30 anos, a situação se estabilizou. O ciclo de forte crescimento nacional dos anos 2000, com seus reflexos sobre as receitas de todos os entes, afastou até 2015 a possibilidade de novas rodadas gerais de calote, como se descrevia a situação em fins de 1993, e se tomava medidas para reprimir. Estava criado um modelo de relação financeira entre União e estados, e de política fiscal para a nação, que gozaria da relativa estabilidade econômica, política e federativa de 2000 a 2014. Os impactos deste modelo sobre as trajetórias fiscais de estados específicos serão o objeto do capítulo 5.

3.7 Apêndice: Um exercício fictício

Neste apêndice, faremos o exercício de estimar outro cenário de refinanciamento para a Lei 9.496/97, de forma a dimensionar o que estava em jogo na demanda da “Carta de Porto Alegre” de 1999 sobre o recuo da data-base de refinanciamento da dívida mobiliária estadual para “junho de 1993”. Isto representa também uma estimativa do ônus, para os estados, causado pelo boicote do BCB em 1993 ao art. 6 da Lei 8.727/93, que determinava o refinanciamento da dívida mobiliária estadual.

Como a data limite para o refinanciamento da Lei 8.727/93 era março de 1994, assumiremos esta data para nosso exemplo. A Lei 9.496/97 implicava o recuo do refinanciamento das dívidas mobiliárias para a data-base de março de 1996, a partir de quando

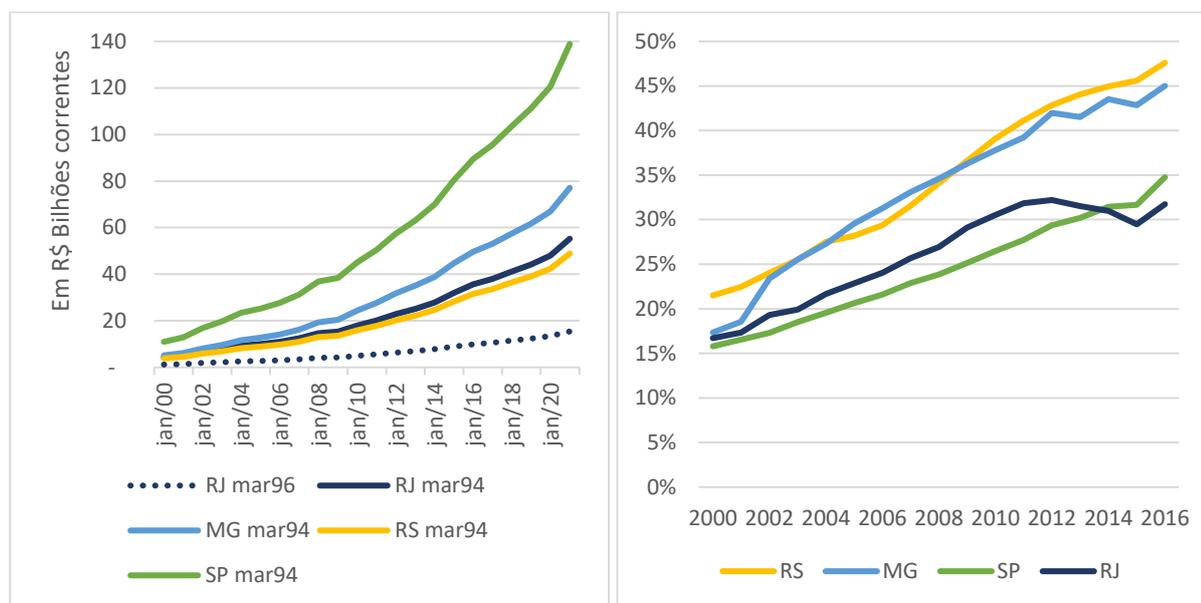
¹⁰⁷ E a reedição em 1999 para o RJ.

¹⁰⁸ Para uma pequena lista, as taxas de juros dos anos 1990, a não-regulamentação do refinanciamento de dívida mobiliária estadual na Lei nº 8.727/93 (violando seu art. 6º), a compra e retenção da maior parte dos títulos da dívida mobiliária estadual até os PAFs, as intervenções Raet nos bancos estaduais de RJ e SP a partir de 31 de dezembro de 1994, as quais resultaram na venda de ambos (logo em seguida criando-se o PAF), e no refinanciamento direto das dívidas do Banerj correndo por fora do PROES, a culminar na ruptura cambial por interferência direta do Executivo em 1999, com forte enfrentamento ao longo daquele ano entre o governador de MG e o presidente do Banco Central Fraga Neto.

incidiam sobre elas os encargos contratuais (IGP-DI +6%, ou 7,5% para MG), sendo a diferença assumida pela União. A simulação a seguir utiliza a mesma metodologia, recuando para março de 1994, para calcular o abatimento que ocorreria na data do contrato¹⁰⁹.

Gráficos 3.13 e 3.14 - Estimativa do ônus decorrente da dívida mobiliária não ter sido refinanciada pela Lei 8.727/93

(à esquerda em R\$ correntes e à direita em relação à dívida total de cada estado)



Fonte: Elaboração própria com base em: (i) valor a ser abatido na data de assinatura do contrato, isto é, diferença entre o valor refinanciado de dívida mobiliária constante no contrato (aproximado para MG e SP) e o cálculo da dívida mobiliária em mar/94 (BCB-DSTAT) atualizada até a data do contrato por IGP-DI+6% (ou 7,5% para MG); (ii) atualização ano a ano por IGP-DI+6% (7,5% para MG) até dez/2012 a partir de quando IPCA+4% conforme LC 148/14. Dados de dívida da base PAF (ver capítulo 4). Para o RJ é feita também a simulação com recuo da data-base a março/96 como o restante dos estados. Proporção da “Dívida total da administração direta e indireta” de cada estado, da base BFES 2017 (PAF/STN).

Vemos que o ônus decorrente de não ter ocorrido o refinanciamento da dívida mobiliária pela Lei nº 8.727/93 foi expressivo. Os Gráficos 3.13 e 3.14 avaliam preliminarmente a dimensão desse ônus em relação à dívida total dos aqui chamados estados centrais (RJ, MG, SP e RS), até 2016 (ano em que termina a base PAF, como veremos no capítulo 4). O recuo para junto de 1993 – isentando os estados do ônus da âncora cambial e suas taxas de juros reais acima dos 23% anuais – certamente refere-se a um passivo bastante expressivo.

¹⁰⁹ Uma simulação rigorosa teria de avaliar em que medida a redução do estoque devido na data de assinatura do contrato implicaria uma redução da amortização extraordinária da conta gráfica; uma redução dos encargos anuais (calculados na assinatura do contrato de acordo com a Tabela Price), sobretudo se estes se reduzissem abaixo do limite de comprometimento da RLR; e como isto interferiria nos eventuais casos de inadimplência estadual que ocorreram. A partir de 2016, ocorrendo o alongamento de prazos e a suspensão de pagamentos da LC 156/16 (Novo PAF), e com a crise econômica tendo ocasionado inadimplência e multas, a simulação se torna mais complexa.

CAPÍTULO 4 Bases de dados fiscais estaduais

Neste capítulo, apresentaremos as principais fontes de dados disponíveis sobre finanças estaduais, debatendo suas compatibilidades e seus problemas. A seguir, ao cruzar essas fontes, desenvolvemos uma base de dados padronizada para os 9 estados que serão objeto de análise no capítulo seguinte. Este se propõe a ser um capítulo meramente metodológico de instrumentalização do acesso às fontes fiscais.

4.1 Fontes de dados para finanças públicas estaduais

A análise de finanças públicas talvez seja a área com maiores entraves na produção e no acesso a dados confiáveis sobre seu objeto, tendo em vista seu caráter evidentemente político de prestação de contas e auditoria dos gestores públicos. O desenvolvimento da transparência fiscal é um processo conflituoso, em permanente construção, e faz parte da própria evolução das instituições do Estado de Direito. Disputas por repasses de recursos, por controle, por partilha ou por autonomia deixam sua marca no cálculo e na divulgação de rubricas orçamentárias. Além de ser difícil a construção de séries longas, mantendo coerência metodológica frente ao passar das administrações, no caso dos entes subnacionais isto se reflete ainda numa heterogeneidade de formas de cálculo entre os entes, que compromete a comparabilidade dos dados.

Como visto no capítulo 2, no Brasil, o regime militar caracterizou-se por forte opacidade e fragmentação das finanças públicas, o que só se agravou com as crises de dívida externa, a escalada inflacionária e a proliferação dos mecanismos de indexação. Naquele contexto, eram inexistentes os balanços orçamentários e patrimoniais consolidados, havendo sempre entidades da administração indireta de grande expressão com dinâmicas próprias que tornavam qualquer análise no mínimo incompleta. Com a redemocratização, a estabilização macroeconômica e as reformas institucionais dos anos 1990, o acesso a informações sobre a execução orçamentária da União avançou amplamente, permitindo tanto maior controle pela sociedade civil, como maior precisão dos diagnósticos macroeconômicos. Com privatização da maioria dos bancos estaduais e de diversas estatais estaduais, o que desde já simplificou suas contas, bem como com a introdução, na maioria dos estados, de PAFs que requeriam o acompanhamento anual pela STN, ao qual se somaram as obrigações de prestação de contas introduzidas pela LRF, houve muito avanço na identificação da real situação fiscal dos entes subnacionais. No entanto, diversos problemas sobre os dados subnacionais ainda persistem e a situação mais comum é a

do analista econômico que não sabe onde procurar as informações fiscais dos estados, sobretudo para períodos anteriores a 2015. Faltam referências que consolidem as bases disponíveis, bem como suas questões de compatibilidade e confiabilidade.

...a mesma variável, para o mesmo ente federado e para o mesmo período pode ser divulgada com valores diferentes, tudo no portal da STN, a depender de sua abrangência – plano de ajuste fiscal (PAF), execução orçamentária anual consolidada, relatórios periódicos da LRF... Por certo, há uma publicidade e divulgação sem precedente, no passado e talvez no resto do mundo, porém, não se pode dizer que há transparência adequada, no sentido de adequada compreensão do que significam as estatísticas. (Afonso e Pinto, 2016, pp.3-4).

Diante deste quadro, os obstáculos à compilação das estatísticas fiscais estão cada vez menos relacionados à carência de dados e se deslocaram crescentemente para a necessidade de se desenvolver procedimentos para obtenção e estruturação das múltiplas fontes e para lidar com suas irregularidades que ainda são bastante frequentes (inconsistências, cobertura incompleta, informações ausentes, procedimentos contábeis não padronizados entre os entes federados etc.) (Orair, 2013)

O presente capítulo visa contribuir para o preenchimento dessa lacuna. Apresentaremos as bases existentes, expondo as características metodológicas relevantes que foi possível levantar e referenciando a literatura técnica encontrada. O capítulo a seguir, em suas análises específicas sobre receitas e trajetória do endividamento, terá como referência esta metodologia.

Há esforços na literatura para construção de bases consistentes de dados fiscais sobre o setor público em seus três níveis federativos com fins de pesquisa macroeconômica, como Orair e Gobetti (2017), buscando alta tempestividade e dando especial tratamento às difíceis informações municipais. Também em livro do IPEA (Orair et al., 2014), são apresentados procedimentos para análise subnacional, mas em ambas as referências o foco dos procedimentos de compatibilização é sobre os dados municipais, muito mais trabalhosos – sendo pouca atenção dedicada aos relativamente poucos estados. Não foi encontrada e de toda forma não é utilizada correntemente uma base de dados fiscais anual e consistente *por estado* que se utilize das informações disponíveis para recuar a série ao início dos anos 2000. Surpreende, porque, frequentemente, são feitas alegações e diagnósticos com base nos RREOs, mesmo sabendo que estes têm problemas óbvios (ver abaixo). Estudos da Instituição Fiscal Independente¹¹⁰ (IFI) utilizam como base o novo PAF (ver abaixo), que se inicia em 2015. A correção dos equívocos mais básicos da construção da série longa deveria estar na ordem do dia, e é neste sentido que nos propomos a contribuir.

¹¹⁰ Como Pellegrini, 2020.

4.1.1 A base de dados PAF e o Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais

Os PAFs, instituídos individualmente para cada estado por conta da renegociação de dívidas sob a égide da Lei nº 9.496/97, envolvem a obrigação de acompanhamento pela STN do cumprimento das metas fiscais pelo ente subnacional. Periodicamente (em geral, anualmente), os estados devem realizar revisões do programa, acompanhadas de Termos de Entendimento Técnico (TETs) definindo a metodologia utilizada para a análise fiscal, e que estão disponíveis em formato escaneado (.pdf) no portal do governo federal¹¹¹, aparentemente, desde as primeiras revisões¹¹². Esses termos são geridos pela Subsecretaria de Relações Intergovernamentais (SURIN-STN).

A partir de 2016, a STN passou a publicar uma consolidação dos anexos de dados fiscais publicados nessas revisões do PAF, como anexo do Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais (BFES)¹¹³. O BFES de 2017 traz anexas duas planilhas com os dados PAF de 2000 a 2016 para todos os estados, reproduzindo e consolidando os valores lançados nas revisões anuais. Há, além disso, uma base PAF de dívida estadual por credor de 1996 a 2016, altamente detalhada, e uma de serviço da dívida de 2000 a 2016, por UF e por credor.

A partir de 2016, com a edição da LC 156/2016, o PAF foi reformulado para usar os critérios da LRF, dos quais os mais evidentes são a substituição dos indicadores de RLR¹¹⁴ por RCL¹¹⁵, e a explicitação das deduções do Fundeb. De 23 estados com PAF vigente, 20 aderiram ao novo PAF¹¹⁶. As revisões do programa, a partir de então, já apresentam os dados PAF sob a nova metodologia, e as novas edições do BFES a partir de 2018 trazem anexa planilhas recuando tal metodologia até 2015¹¹⁷. O BFES de 2021, portanto, apresenta dados consistentes de 2015 a 2020.

¹¹¹ Até 2021, no endereço abaixo. Espera-se que sigam disponíveis ainda que o endereço mude. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/programas-de-reestruturacao-e-ajuste-fiscal-paf-assinados-pelos-estados/>. Também estão disponíveis os relatórios de avaliação da STN em pdf <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-programa-de-reestruturacao-e-de-ajuste-fiscal-paf/2020/114>.

¹¹² Não foi possível determinar a origem dos dados da base PAF sobre os estados que não implementaram PAFs (TO, AP) ou que concluíram seus PAFs (PI, RN).

¹¹³ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>

¹¹⁴ Receita Líquida Real, conceito definido no art. 2 da Lei nº 9.496/97 como visto no capítulo 3.

¹¹⁵ Receita Corrente Líquida, conceito definido pelo menos desde a Lei Rita Camata LC 82/95, mas que se consolidou no art. 2 da LRF (LC 101/2000).

¹¹⁶ Não aderiram DF, AM e RR. Já AP, PI, RN e TO não têm PAF.

¹¹⁷ Mais recentemente, recuando até 2014 mas com evidentes problemas de continuidade por exemplo no tratamento de inativos.

A base do antigo PAF, com dados de 2000 a 2016, é importante fonte de dados que se presume com um grau a mais de tratamento e padronização do que as publicadas pelos estados. Contudo, ela tem seu uso comprometido pela opacidade da sua abrangência e de suas quebras metodológicas. Inexistem, até onde foi possível levantar, notas técnicas ou estudos consolidando a metodologia utilizada e sobretudo, sua heterogeneidade e quebras estruturais. Foram colhidos relatos anedóticos de que o PAF de SP não incluía a administração indireta, até passar a incluir¹¹⁸; ou que diversos PAFs não incluíam regimes previdenciários dos servidores, ou parcelas destes; e que a partir de certo momento passaram a incluir. Não é claro se todas as mudanças deste tipo estão explicitadas nas revisões dos programas publicadas anualmente – seria preciso análise caso a caso dos arquivos escaneados, sendo trabalhoso avaliar se os critérios para um estado são compatíveis com os relativos aos demais. Nos TETs é possível identificar quebras estruturais¹¹⁹ analisando caso a caso, ano a ano (como se vê em MG 2008, SC 2012). Por conta disso, fica comprometida até certo ponto a comparação entre estados (por conta dos PAFs poderem ter abrangências diferentes) e mesmo de um estado ao longo do tempo (por conta da abrangência do PAF poder se modificar). É, no entanto, uma base com boas abertura e coerência para avaliação de metas fiscais, já que é fiscalizada por um ente externo. A base fornece uma referência, dentro de certos limites, sobre a ordem de grandeza de variações nos dados fiscais ao longo dos anos (mesmo que possa estar ocorrendo uma mudança de abrangência no PAF); e, quando não há dúvidas sobre a abrangência da variável (por exemplo, em relação ao valor de ICMS arrecadado, ou em relação a transferências de repartição de receitas), é uma fonte extremamente confiável e pode dirimir dúvidas causadas por outras fontes discordantes. Nos primeiros anos, essa base oferecia a melhor desagregação disponível para algumas estatísticas, e é utilizada em alguns estudos identificados, diretamente (Lopreato, 2018), ou à guisa de comparação (Afonso e Pinto, 2016).

A base do Novo PAF, disponível com consistência de 2015 em diante, apresenta desagregação mais detalhada, nos moldes das DCA (ver abaixo), mas tampouco possui metadados disponíveis indicando a abrangência do programa em cada estado, ao longo do tempo. Salto (2020, p.96) aponta ser uma fonte:

...onde se podem obter os indicadores de endividamento, gastos em proporção da receita, além do acompanhamento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (...).

¹¹⁸ A análise dos TETs relacionados não foi conclusiva sobre se ou quando isto ocorreu.

¹¹⁹ No pdf, após as páginas relacionadas à revisão e as tabelas de resultados, vem anexo o TET do qual a primeira página trata da “*Abrangência das receitas e despesas consideradas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal*”. A alteração desta listagem, ano a ano, pode significar simplesmente mudanças contábeis, mas por vezes indica a mudança de abrangência do PAF.

O Boletim divulgado em agosto de 2019, por exemplo, tem 141 páginas, com informações minuciosas sobre todos os Estados, além de um panorama das contas municipais e análise de indicadores das capitais.

A base nova é altamente similar às DCAs, perdendo comparabilidade com a base antiga. Nota-se que seus dados de ICMS já são apresentados desde 2015 com o critério utilizado nas demais bases a partir de 2018, ou seja, incluem as receitas de dívida ativa relativas a tributos como receitas tributárias, quando antes eram classificadas como outras receitas correntes.

4.1.2 Os demonstrativos da LRF: RGF e RREO

Como coloca Mora (2016, p.15):

A LRF induziu a produção de uma ampla base de dados subnacional. A lei estendeu aos governos subnacionais a necessidade de realizar o PPA e a LDO, previstas na CF/1988 para a administração pública federal. Além disso, regulamentou o Relatório Resumido de Gestão Orçamentária (RREO), publicado bimestralmente pela STN e já previsto no art. 165, da CF/1988. A LRF instituiu também o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), da STN, com periodicidade quadrimestral. (...)

A LDO introduz os parâmetros que devem nortear a condução das finanças públicas no ano subsequente. O RREO e o RGF permitem acompanhar a evolução das principais variáveis fiscais, com a finalidade de avaliar a consecução das metas estabelecidas na LDO.

A criação da obrigação de prestação de contas bimestral (RREO) e quadrimestral (RGF) em até 30 dias após o término do período em questão esbarrou no obstáculo logístico-operacional de instituição de um sistema de coleta dos relatórios pelo governo federal – que é obrigado, pela LRF, a realizar a consolidação e divulgação pública de tais dados. A solução inicial foi utilizar estrutura operacionalizada pela Caixa Econômica Federal, em sistema criado para coletar dados e informações contábeis dos poderes e órgãos dos entes subnacionais, batizado de SISTN (Sistema de Coleta de Dados Contábeis). Este vigorou até 2013/2015 (sendo oficialmente descontinuado em 28/02/2015), quando foi substituído pelo Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro).

O atual Siconfi é administrado pela Subsecretaria de Contabilidade (SUCON) da STN. No portal do Siconfi estão disponíveis RREOs e RGFs de todos os estados em formato de

planilha a partir de 2015¹²⁰. De 2006 a 2014, durante a vigência do SISTN, estão disponíveis em formato pdf, em interface trabalhosa para coleta¹²¹.

Nos portais das próprias Secretarias de Fazenda estaduais ou em portais de transparência dos estados em geral é possível encontrar mais demonstrativos, sobretudo para o período 2000-2005, e o RGF consolidado de pessoal de todos os poderes, que não é disponibilizado no Siconfi mesmo nos anos mais recentes¹²². Nos portais dos estados estão disponíveis outros anexos¹²³, por vezes desagregações das rubricas utilizadas unicamente pelo próprio estado (sobretudo no início dos 2000) e notas escritas no final das tabelas com informações por vezes valiosas.

A abrangência dos RREOs refere-se à consolidação dos dados contábeis da administração direta, bem como de fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, excluindo-se as estatais não-dependentes¹²⁴. É a única base bimestral, publicada um mês após o término do bimestre de referência, permitindo acompanhamento mais atualizado e com maior frequência temporal.

No entanto, no RREO as receitas e despesas são bastante agregadas (não diferenciam ativo/inativo em pessoal, por exemplo), e, principalmente, há problemas de consistência ao longo do tempo, com mudanças metodológicas pontuais. A padronização dos critérios contábeis, para aferição de indicadores objeto de metas fiscais, e que eventualmente implicam em sanções no caso de descumprimento das metas, esbarra em disputas conceituais sobre a contabilização correta, o que explica as mudanças ao longo do tempo.

¹²⁰ Na atual apresentação do portal, para coletar uma tabela específica de todos os estados em determinado ano, selecionar “Consultas” > “Consultar Finbra”, escolher a opção: “Contas Anuais” (ver abaixo sobre DCA), “RGF” ou “RREO” e escolher o ano e a tabela requerida (permite-se deixar homologação em branco). Para coletar todas as tabelas de um estado em determinado ano, selecionar “Consultas” > “Consultar Declarações” > “Siconfi”. Também está disponível uma API para acesso automatizado dos dados a partir de 2015.

¹²¹ Selecionar “Consultas” > “Consultar Declarações” > “Anteriores ao Siconfi”, selecionar estado por estado, ano por ano, poder Executivo, e no campo “Órgão” inserir alguma letra do nome do estado para selecionar o Poder Executivo. Os RGFs de pessoal requerem vários acessos, um para cada poder. Consultados, técnicos do Siconfi afirmaram não haver outro acesso público a tais relatórios.

Os pdfs podem ser importados para planilha utilizando rotinas de Power Query do Microsoft Excel. Orair e Gobetti (2017, p.36) relatam o uso do pacote *text mining – tm* do programa R.

¹²² No Siconfi estão disponíveis o RGF de cada poder, onde o da Defensoria Pública do Estado já está incluído no RGF do Poder Executivo, e não deve ser somado. Ainda assim, a soma dos RGFs de pessoal difere do RGF consolidado de pessoal, sendo este último o que apresenta o valor metodologicamente coerente.

¹²³ Os anexos relativos aos mínimos com Saúde e Educação também podem ser consultados na plataforma do SIOPE (2006+) e do SIOPS (2003+), referidas no Siconfi, e que apresentam boas informações sobre as receitas arrecadadas.

¹²⁴ O RJ, por exemplo, passa a excluir a sua estatal CEDAE a partir de 2009, por não se enquadrar no conceito de estatal dependente, criando uma quebra na série.

A LRF previu a criação do Conselho de Gestão Fiscal, que deverá, dentre outros aspectos, promover a adoção de normas de consolidação das contas públicas, assim como a padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal (art. 67, III, da LRF). Referido Conselho, todavia, ainda não foi implementado, motivo pelo qual o encargo de editar normas gerais para consolidação das contas públicas tem sido desempenhado pelo Órgão central de contabilidade da União (Secretaria do Tesouro Nacional), conforme estabelece o art. 50, §2º, da LRF. Para atingir esse propósito, a STN criou os Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais e de Procedimentos Contábeis (Nota: Grupos criados por meio das Portarias 135 e 136, de 6 de março de 2007, atualizadas por meio das Portarias 511 e 510 de 28 de agosto de 2014), aos quais incumbe exercer, em caráter supletivo, as funções do Conselho de Gestão Fiscal com vistas à consolidação das contas públicas. (MPC-SP, 2019, fl. 106)

Muito da literatura acusa as heterogeneidades conceituais destes demonstrativos como questões de leniência a favorecimentos pontuais (que quebram a isonomia federativa):

Na prática, o que se observou nos últimos anos foi a adoção de práticas contábeis questionáveis, no âmbito dos Estados e Municípios, não identificadas ou punidas, em sua maioria, pelos Tribunal de Contas dos Estados (TCEs). De todo modo, o Siconfi é uma fonte rica de dados fiscais, que permite consultar os Relatórios de Gestão Fiscal [RGFs], os Balanços Orçamentários Anuais [DCAs] e os Relatórios Resumidos [da] Execução Orçamentária [RREOs] (...) É nesses informativos que se pode obter a informação sobre todos os indicadores de controle e de gestão fiscal previstos na [LRF]. (Salto, 2020, p.97 e 98)

Note-se que por vezes a tese do TCE em questão pode ter um mérito que rivaliza com a compreensão da STN, mas a fuga ao padrão – a descoordenação criada – é realmente um problema para a federação. Veremos abaixo em mais detalhe os problemas destes relatórios.

4.1.3 A antiga EOE e as atuais DCAs

Os balanços anuais, também referidos como DCAs (Declaração de Contas Anuais) ou como QDCC (Quadro de Dados Contábeis Consolidados), e até 2013 compilados sob o nome de Execução Orçamentária dos Estados (EOE), são a base de dados mais importante para as finanças públicas estaduais. Sua publicação é determinada desde a Lei 4.320/64, e apresentam boa desagregação, trazendo informações muito importantes que, em comparação com as outras fontes, podem ser utilizadas para reconstruir a real situação fiscal dos estados. Os dados apresentados são compatíveis com os do RREO de fim de ano, em geral apresentando exatamente os mesmos valores, assim como são frequentemente idênticos aos do Novo PAF.

São baseadas na EOE/DCA as bases de dados criadas pelo governo federal consolidando os três níveis da federação, onde os entes subnacionais aparecem agregados por nível federativo: a antiga Consolidação de Contas do Setor Público¹²⁵ (2000-2012), posteriormente

¹²⁵ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/consolidacao-das-contas-publicas-series-temporais/>

substituída pelo Balanço do Setor Público Nacional¹²⁶ (2013-2019), assim como as trimestrais Estatísticas Fiscais do Governo Geral¹²⁷ (2010-presente).

As DCAs estão disponíveis a partir de 2013 no Siconfi em formato planilha (.csv). De acordo com o art. 51 da LRF, cabe à STN o papel de consolidar as contas do setor público a partir de um plano contábil uniformizado. Para o período anterior a 2013, o Siconfi disponibiliza as Contas Anuais em formato pdf a partir de 2000, sendo necessário baixar UF por UF, ano por ano, inserindo código de verificação (captcha). É impressionante o descaso com a publicidade de base de dados tão importante, na medida em que existe uma planilha do antigo SISTN chamada Execução Orçamentária dos Estados (EOE) de 1995 a 2013, que consolida as declarações de todas as UFs e é citada como referência em muitos trabalhos (Orair e Gobetti, 2017; Santos, 2015). Atualmente, a planilha EOE é disponibilizada sem qualquer destaque, de difícil localização no portal do Tesouro Nacional¹²⁸. Sem ela, o pesquisador é obrigado a coletar os balanços anuais em pdf no portal do Siconfi, em esforço no mais das vezes impraticável, e que não estão disponíveis para 2012 ou antes de 2000. O ano de 2013 tem sobreposição da EOE/SISTN com as DCAs/Siconfi, e evidencia a equivalência das bases¹²⁹.

4.2 Problemas metodológicos

Situadas as três bases principais – EOE/DCA, RREO e PAF –, abordaremos agora os principais problemas metodológicos ao se tentar fazer comparações entre estados, ou de um mesmo estado ao longo do tempo. Em raro estudo sobre finanças estaduais com comentários metodológicos, Santos (2017) aponta três problemas principais:

A maioria dos balanços orçamentários apresenta a receita já deduzida das transferências ao Fundeb, mas há casos em que a receita corrente está pelo seu valor bruto. Outros há, ainda, que apresentam a receita corrente já deduzida do Fundeb e das transferências aos municípios, caso em que elas (as transferências) não constam do espaço próprio do balanço orçamentário. E há casos em que as transferências aos municípios não constam do espaço próprio e a receita corrente não está pelo líquido. As transferências estão englobadas nas ODCs. (...) Outro problema são as transferências intraorçamentárias, cujas receitas e despesas deveriam ser iguais, mas na maioria dos casos não o são. E não há um critério uniforme de lançamento, havendo

¹²⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/>

¹²⁷ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-fiscais-do-governo-geral/>

¹²⁸ No momento da escrita deste trabalho, está com o nome vago de “Relatório de Execução Orçamentária”, no ano de 2014: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-execucao-orcamentaria/2013/26>

¹²⁹ Foram conferidas as receitas correntes e de capital, despesas empenhadas correntes e de capital, para todos os estados. Somente o valor de transferências federais para a Bahia está diferente, e na DCA é igual ao publicado no RREO, pelo que preferimos utilizar a DCA para o ano de 2013.

casos em que as despesas intraorçamentárias estão somadas com as outras despesas correntes (Santos, 2017, p.4)

4.2.1 A contabilização das repartições de receitas com os municípios

A questão da contabilização das transferências aos municípios refere-se à repartição federativa de tributos. Os estados são responsáveis pela arrecadação de ICMS e IPVA, e recebem 29% da CIDE (desde a EC42/03, 25%, a partir da EC 44/04, 29%) e 10% do IPI-Exportação. Contudo, 25% do ICMS e do IPI-Exp cabe aos municípios, assim como 50% do IPVA e 25% da CIDE recebida. Há ainda outras categorias menores, podendo haver por exemplo convênios pontuais de arrecadação de tributos municipais pelo fisco estadual.

O problema de padronização ocorre por ser possível: (i) lançar a receita bruta, e incluir uma linha de despesa com as transferências; (ii) lançar a receita bruta e incluir uma linha de dedução de receita (metodologia atual das DCAs); ou (iii) lançar a receita líquida da participação dos municípios.

O Anexo 1 do RREO, referente ao balanço orçamentário, é o demonstrativo com menor padronização contábil. Em relação à repartição de receitas com os municípios, vê-se pela tabela abaixo o quanto é variada a metodologia, havendo estados que interrompem a série de “despesas com transferências aos municípios” enquanto outros em 2020 ainda a praticam.

Tabela 4.1 - Despesas com transferências a municípios (base RREO, Anexo 1)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AC	110	125	132	162	168	216	225	250	274	286	330	390	391	383
AL	424	524	540	702	740	807	878	847	989	1.168	1.254	0	0	0
AM	1.043	1.276	1.206	1.524	1.642	1.830	2.054	2.138	2.060	1.960	2.246	2.526	2.749	2.950
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	232	212	225	251	276	0
BA	2.407	2.750	2.699	3.225	3.568	3.850	4.454	4.815	5.148	5.356	5.780	6.399	6.728	6.787
CE	3.424	1.259	1.373	1.635	1.907	2.130	2.363	0	2.704	2.862	3.152	3.342	3.658	3.710
DF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ES	1.640	1.959	1.869	2.066	2.463	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GO	1.469	1.759	1.849	2.235	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MA	650	823	806	819	942	1.053	1.192	1.288	1.383	1.632	1.714	1.894	0	0
MG	6.057	7.208	7.117	8.569	9.452	10.665	11.756	12.793	13.568	15.567	16.498	15.188	16.001	16.237
MS	956	1.155	1.122	1.259	1.478	1.594	1.787	1.947	1.999	175	171	154	168	398
MT	1.012	1.191	1.253	1.341	1.474	1.644	74	75	76	325	337	112	0	0
PA	0	1.239	1.346	1.555	1.724	2.108	2.370	2.692	2.920	3.016	3.098	3.113	3.462	3.890
PB	463	533	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PE	1.507	1.724	1.902	2.305	2.779	2.970	3.267	3.551	3.620	3.935	4.109	4.472	4.893	4.893
PI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PR	3.111	3.663	3.852	4.306	4.935	5.508	6.277	6.958	7.882	8.211	9.140	9.274	9.716	0
RJ	4.825	5.804	5.961	7.169	8.028	1.448	1.651	10.121	0	0	0	0	0	0
RN	0	0	0	0	0	0	0	0	1.272	0	0	0	115	106

RO	400	470	510	626	709	734	736	873	69	75	84	0	0	0
RR	0	0	0	0	0	0	0	0	185	204	226	0	0	0
RS	3.738	4.521	4.782	5.613	6.173	6.850	7.248	8.622	9.043	9.976	10.444	11.410	10.543	0
SC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SE	346	390	410	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	19.404	23.194	24.151	27.837	30.810	33.000	36.547	37.447	38.861	38.884	40.729	43.070	46.013	46.400
TO	223	257	270	318	371	428	480	547	599	683	818	0	0	0

Em R\$ milhões. Assinaladas em vermelho evidentes quebras. Fonte: RREO/Siconfi/STN.

4.2.2 A contabilização do Fundeb

O Fundeb, até 2006 Fundef, traz frequentes problemas de padronização contábil. A sistemática do fundo envolve dedução de receitas tributárias e de transferências e retorno de recursos para o estado em geral em valor inferior ao deduzido. Nos lançamentos contábeis, as receitas podem ser (i) já reduzidas no valor da dedução, ou (ii) brutas, havendo a linha para a dedução de receita (que é a metodologia mais atual), ou (iii) brutas e a dedução ser considerada uma despesa. Esta despesa pode ainda ser: (iii.i) o total da dedução (despesa com Transferências *para* o Fundeb), ou (iii.ii) apenas a chamada “perda líquida” de recursos (metodologia do antigo PAF). Com exceção deste último caso (iii.ii), em todos os demais o “retorno de recursos” é lançado como uma outra receita (receita de Transferências *do* Fundeb). Evidentemente, o tema demorou a ser padronizado, e o caso de SP é extremo pelo fato de o estado nunca ter publicado a dedução e o recebimento de recursos, passando apenas a partir de 2019 a declarar a “perda líquida”.

4.2.3 A contabilização de intraorçamentárias

As despesas (e receitas) intraorçamentárias são em geral as contribuições patronais ao plano de previdência dos servidores públicos, ou ao fundo de assistência médica dos mesmos, podendo ser também requisições de pessoal entre órgãos, e eventuais aportes a fundações e fundos. Estas duas últimas são em geral de pouca importância, de forma que a questão gira em torno das contribuições patronais.

Como se vê na tabela abaixo, o lançamento das receitas e despesas *intraorçamentárias* iniciou-se em 2007, mas sua aplicação não foi homogênea, havendo diversos estados que atrasaram a contabilização até 5-10 anos depois. Na tabela abaixo sobre receitas intraorçamentárias na base DCA estão assinalados em vermelho os anos de evidentes quebras, é possível ver modificações grandes em PR e AL em 2016, e PR e DF em 2018, para ficar nos mais recentes:

Tabela 4.2 - Receitas intraorçamentárias (base DCA)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

AC	0	81	88	100	113	149	113	206	312	313	439	629	686	310	457
AL	0	28	62	151	112	43	57	76	40	302	1.510	1.577	1.645	662	700
AM	0	0	0	0	0	0	285	346	391	444	587	562	735	887	2.197
AP	0	1	0	69	40	163	91	53	147	43	51	42	56	150	233
BA	0	1.122	1.302	1.362	1.555	1.776	2.041	2.237	2.405	2.871	3.270	4.568	3.075	3.150	2.563
CE	0	0	0	0	0	0	736	807	991	940	1.214	1.275	1.505	1.565	1.579
DF	0	2	5	7	7	7	7	25	17	22	33	76	1.965	1.986	1.923
ES	0	0	850	936	1.063	1.259	1.422	1.611	1.889	2.014	2.169	2.364	2.531	2.795	2.285
GO	0	0	0	0	491	665	731	867	1.007	1.135	1.145	1.284	1.699	2.080	1.504
MA	0	0	0	0	295	311	0	367	475	577	587	613	610	1.020	1.005
MG	0	0	0	1.455	1.532	5.661	7.905	8.325	9.326	9.971	13.305	16.388	17.386	16.909	13.997
MS	0	442	532	639	746	907	1.002	1.124	1.360	2.014	1.190	1.511	2.294	2.247	2.139
MT	0	0	419	529	684	797	966	1.135	1.291	1.569	1.907	1.229	1.453	1.602	1.958
PA	0	283	343	380	447	468	571	646	768	799	901	1.104	1.348	1.236	2.022
PB	0	0	290	392	398	411	434	462	475	481	492	461	474	497	516
PE	0	1.392	1.636	1.566	1.896	2.262	2.695	3.062	3.359	2.969	3.994	4.736	4.987	5.312	5.679
PI	0	223	250	279	317	340	492	582	520	602	908	853	842	914	1.190
PR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.325	5.883	2.042	1.784	2.923
RJ	0	1.402	1.380	1.579	2.008	2.051	3.016	3.238	4.447	3.485	3.159	6.690	5.764	7.691	4.677
RN	0	361	402	437	488	555	612	646	650	782	800	999	1.368	1.350	1.771
RO	0	0	72	102	161	228	148	136	224	252	240	251	284	352	429
RR	0	35	58	179	145	146	0	676	231	120	93	86	40	192	172
RS	0	679	880	4.887	6.097	6.000	6.884	8.040	8.871	9.232	10.333	12.262	13.385	15.379	16.885
SC	0	302	555	643	767	856	948	1.027	1.228	1.319	1.570	1.645	1.761	1.895	1.657
SE	0	0	0	0	0	472	507	549	532	532	606	636	742	778	918
SP	0	3.654	11.294	12.350	13.763	15.477	18.303	21.090	24.171	26.090	27.010	27.971	29.784	31.853	36.692
TO	0	83	126	146	216	276	341	419	551	489	481	522	470	413	974

Em R\$ milhões. Em vermelho quebras evidentes nas séries. Fonte: EOE/STN até 2012 e DCA/Siconfi/STN a partir de 2013. Receitas intraorçamentárias correntes e de capital.

Os regimes de previdência própria dos servidores estaduais (RPPS) civis e militares passaram por grandes mudanças na primeira metade dos 2000, com a criação de autarquias próprias para a gestão do RPPS que necessitavam de contribuições patronais, e tais regimes vêm atravessando reformas ao longo de todo este período. Assim, o dado de receitas com contribuições previdenciárias é um dado fortemente comprometido pela falta de consensos contábeis em todos os estados em todos estes anos, podendo incluir ou não contribuições patronais. Tais inconsistências se refletem diretamente na análise das receitas e despesas intraorçamentárias.

O resultado das receitas menos as despesas intraorçamentárias por definição deveria ser zero, ainda que sejam comuns pequenos desvios por erros e atrasos no fechamento da contabilidade de todas as unidades gestoras de cada estado. Na tabela abaixo, analisamos como Santos (2017) o “superávit” intraorçamentário da base DCA, como proporção da RCL (um

conceito mais homogêneo) para dimensionar o tamanho do problema. Percebe-se alguns desvios maiores, como por exemplo DF 2015-2017, PR 2013-2015, SE 2007-2012 e TO 2009-2012.

Tabela 4.3 - Superávit intraorçamentário como proporção da RCL (base DCA)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AC	0%	0%	0%	0%	0%	-2%	0%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	0%
AL	0%	0%	-2%	-2%	-2%	-2%	0%	0%	2%	0%	0%	-2%	2%	1%
AM	0%	0%	-1%	0%	0%	-1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
AP	-4%	-1%	0%	-9%	-6%	-9%	-1%	1%	-2%	-2%	-3%	-2%	0%	0%
BA	0%	0%	0%	-1%	-1%	-1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
CE	0%	0%	-1%	-2%	-7%	-1%	0%	0%	0%	0%	0%	-1%	0%	0%
DF	0%	0%	-1%	-1%	0%	-3%	-2%	-3%	-10%	-9%	-8%	0%	0%	0%
ES	-8%	1%	0%	-2%	-2%	-2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
GO	0%	0%	0%	0%	0%	-1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
MA	0%	-4%	-4%	-3%	-4%	-9%	-1%	-1%	0%	-1%	-1%	-4%	1%	-1%
MG	0%	0%	-1%	-1%	-1%	-1%	0%	1%	-3%	-1%	-1%	-2%	-1%	2%
MS	-1%	0%	0%	-2%	-1%	-1%	-1%	1%	0%	-1%	-3%	3%	-1%	1%
MT	-7%	0%	-1%	-2%	-3%	-3%	0%	0%	0%	-1%	-1%	0%	0%	1%
PA	0%	0%	0%	0%	-1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
PB	0%	0%	0%	-3%	-3%	-3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
PE	0%	0%	-2%	-1%	-1%	0%	2%	-2%	0%	1%	0%	1%	0%	0%
PI	0%	0%	0%	-4%	-5%	-5%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	-1%
PR	0%	0%	0%	-2%	-2%	-2%	-15%	-15%	-12%	1%	1%	0%	0%	0%
RJ	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	-2%	-1%	1%	1%	0%
RN	0%	0%	0%	0%	0%	-1%	-1%	0%	0%	0%	-1%	1%	-2%	1%
RO	0%	-1%	0%	-1%	2%	-2%	-1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%
RR	-1%	0%	0%	-13%	-4%	-14%	-5%	-1%	-1%	0%	0%	-1%	1%	0%
RS	0%	0%	0%	-1%	-1%	-1%	0%	0%	-1%	0%	0%	0%	-1%	0%
SC	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SE	-6%	-9%	-11%	-30%	-26%	-26%	1%	0%	-1%	0%	-1%	0%	0%	1%
SP	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TO	0%	0%	-19%	-98%	-99%	-103%	0%	0%	0%	0%	2%	3%	1%	-1%

Em R\$ milhões. Em vermelho quebras evidentes nas séries. Fonte: EOE/SISTN/STN até 2012 e DCA/Siconfi/STN a partir de 2013. RCL do RREO.

4.2.4 O Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (DRCL) do RREO

As estatísticas fiscais mais recentes, sobretudo a partir de 2015, em geral, evitam estes problemas, mas há, ainda, exceções. O pesquisador deve atentar que mesmo havendo a rubrica relevante na planilha, em alguns estados ela pode estar zerada, constituindo divergências metodológicas entre estados. É preciso então comparar as diferentes bases, para entender a metodologia relevante¹³⁰, fazendo uma análise pormenorizada das práticas de cada estado, cruzando as bases.

Para todos estes problemas, o anexo III do RREO, Demonstrativo do cálculo da Receita Corrente Líquida (DRCL) – sendo a RCL o denominador dos limites de gasto com pessoal e de endividamento, prevista na LRF, sujeita à fiscalização específica – apresenta as receitas sem as

¹³⁰ Como fazem Santos (2015), Orair e Gobetti (2017).

intraorçamentárias e explicita as deduções de repartição de receita com os municípios e as transações relativas ao Fundeb. Portanto, é um importante guia para a aferição da metodologia empregada nas demais bases, permitindo avaliar não só as receitas mas também as despesas sem os 3 problemas citados acima¹³¹.

Uma questão mais complexa que vai além dos problemas relatados acima é a mudança na inclusão da administração indireta, havendo quebras estruturais em algumas séries (RJ 2009). Isto nos leva a tentar compatibilizar as bases EOE e RREO com a base PAF nos anos de quebra.

4.3 Compartilhamento de resultados

Para além de buscar incluir, neste capítulo, as referências às fontes das bases, à literatura especializada, e aos principais problemas a se evitar, neste trabalho preparamos uma base de dados unificando as 3 fontes citadas (RREO, PAF/Novo PAF e EOE/DCA), padronizando unicamente a nomenclatura para sua comparação. Tal base está disponível em <https://bit.ly/basedadosestaduais>¹³². O autor se prontifica para auxiliar outros pesquisadores que quiserem realizar a exploração deste material.

¹³¹ Há diferenças entre estados nos conceitos do DRCL, e para um mesmo estado, ao longo do tempo, como na dedução para o Fundeb em SP, SC e RS, e a dedução de receitas do IRRF no caso do RS. Seria preciso um estudo detalhado dos RREOs conforme publicados nos portais dos próprios estados (e não os padronizados disponíveis no Siconfi) para consolidar as práticas de cada ente sobre este demonstrativo. Frise-se que os entendimentos divergentes sobre Fundeb e IRRF possuem um mérito conceitual, opondo-se ao entendimento da STN.

¹³² Caso o link se perca, enviar email a amc.aranha@gmail.com.

CAPÍTULO 5 Padrões regionais dos PAFs, 2000-2016

5.1 Introdução: padrões de financiamento e unidades de análise

Neste capítulo, faremos uma análise do desempenho estadual nos últimos 20 anos em relação aos contratos de refinanciamento dos PAFs.

A composição das dívidas estaduais *com a União* em 1999 pode ser aproximada pela tabela a seguir, com os dados da base PAF. Vê-se como a Lei 8.727/93 ainda era importante para os estados periféricos, e como os estados do CO, seguidos do S e SE, possuíam altas relações dívida com a União / RLR. A interpretação do peso destes passivos requer algumas considerações.

Tabela 5.1 - Dívida com a União em 1999, por refinanciamento (Base PAF)

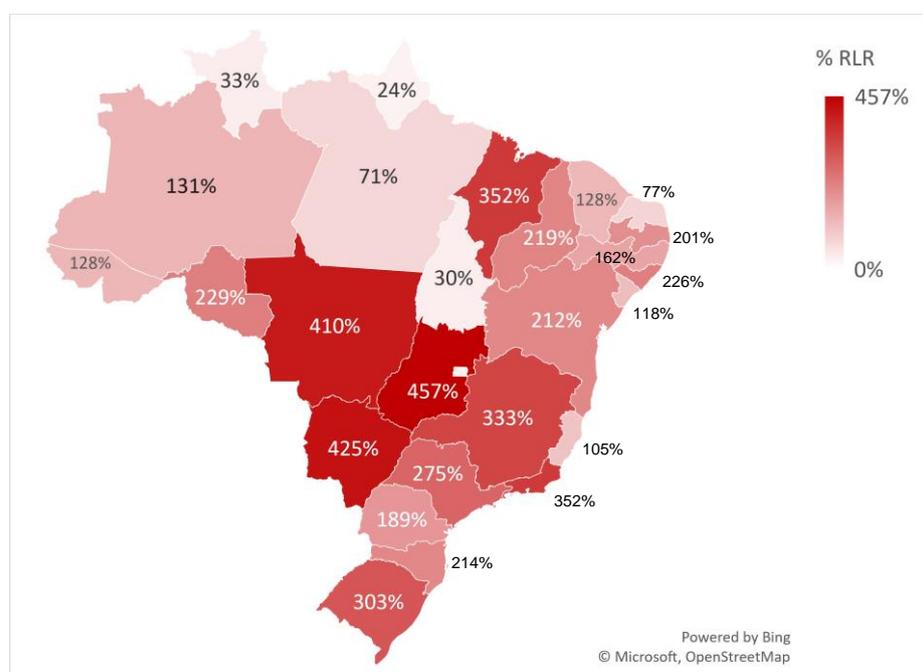
	Lei 9.496/97*	Lei 8.727/93	Lei 7.976/89, DMLP e BIB	Bancos Federais	União - Demais	Total União	% RLR	% Total União	Total União % PIB est.
Norte	38%	39%	11%	5%	7%	100%	104%	3%	11%
AC	26%	61%	1%	1%	11%	100%	128%	0%	38%
AM	24%	53%	20%	2%	1%	100%	131%	1%	10%
AP	34%	0%	0%	66%	0%	100%	24%	0%	6%
PA	35%	36%	17%	11%	1%	100%	71%	1%	7%
RO	65%	15%	0%	2%	18%	100%	229%	1%	24%
RR	41%	48%	0%	5%	6%	100%	33%	0%	15%
TO	0%	46%	0%	54%	0%	100%	30%	0%	9%
Nordeste	32%	39%	17%	9%	3%	100%	187%	14%	18%
AL	43%	26%	7%	23%	1%	100%	226%	1%	27%
BA	33%	41%	13%	11%	3%	100%	212%	4%	16%
CE	30%	16%	33%	16%	5%	100%	128%	1%	12%
MA	18%	57%	23%	2%	1%	100%	352%	2%	46%
PB	14%	56%	21%	5%	3%	100%	201%	1%	25%
PE	58%	22%	11%	6%	4%	100%	162%	2%	13%
PI	20%	53%	19%	7%	1%	100%	219%	1%	32%
RN	21%	50%	17%	4%	8%	100%	77%	1%	11%
SE	45%	36%	4%	11%	5%	100%	118%	1%	15%
Centro-Oeste	29%	46%	17%	2%	5%	100%	214%	9%	23%
DF	71%	0%	0%	28%	0%	100%	25%	1%	4%
GO	21%	55%	15%	0%	9%	100%	457%	4%	38%
MS	34%	40%	25%	1%	0%	100%	425%	2%	25%
MT	30%	47%	20%	0%	2%	100%	410%	2%	33%
Sudeste	89%	4%	5%	1%	1%	100%	291%	59%	17%
ES	44%	16%	16%	21%	1%	100%	105%	1%	8%

MG	89%	6%	4%	1%	0%	100%	333%	12%	21%
RJ	88%	3%	3%	3%	3%	100%	352%	12%	17%
SP	91%	4%	5%	0%	0%	100%	275%	34%	16%
Sul	82%	10%	6%	1%	1%	100%	246%	14%	13%
PR	87%	5%	5%	1%	1%	100%	189%	4%	10%
SC	66%	17%	17%	0%	0%	100%	214%	2%	10%
RS	83%	10%	4%	2%	0%	100%	303%	8%	17%
Total	73%	15%	8%	3%	2%	100%	244%	100%	16%

Fonte: PAF/STN. A entrada do RJ para a Lei 9.496/97 e PROES inclui valores lançados como dívida BIB mas que, com base no histórico apresentado no Relatório Anual da Dívida Pública de 2013 da Sefaz-RJ, são referentes à dívida relativa ao saneamento do banco estadual Banerj. A última coluna refere-se ao PIB estadual base 1985 valorizado a preços de fim de período.

Espacialmente, podemos ver o endividamento estadual com a União em proporção da RLR em 1999 na figura abaixo:

Figura 5.1 - Endividamento com a União como proporção da RLR, 1999



Fonte: Elaboração própria com base em PAF/STN

À primeira vista, podemos notar que os estados do CO, sem DF, evidentemente formam um grupo. No Norte e Nordeste, vemos que o MA se destaca com alto endividamento, enquanto TO, AP, RR e DF não têm endividamento com a União relevante¹³³. Dentre os estados do Sul, PR e SC têm padrão parecido ao do Nordeste.

Podemos tomar como referência a classificação proposta por Mora (2002) de padrões regionais de financiamento estadual. Com base nos dados de passivos de cada estado por credor em 1996, Mora (2002, pp.15-17) classificou os estados em 5 padrões:

¹³³ Note-se, o Distrito Federal, e 3 estados recém-criados.

Tabela 5.2 - Padrões de financiamento estadual em 1996, às vésperas dos PAFs

Padrão	Estados	% de dívida já refinanciada pela União	% de dívida mobiliária em circulação
I	N+NE	> 60%	
II	CO	45-60%	10%
III	PR+SC	30-40%	10-25%
IV	MG+RJ+RS	< 25%	60%
V	SP	< 15%	30%

Fonte: Mora (2002, p.15)

Esta classificação de padrões parece manter-se válida para uma análise agregada do PAF. Podemos ver como ficou o padrão de endividamento das unidades de análise regional de Mora (2002) com a União na tabela abaixo:

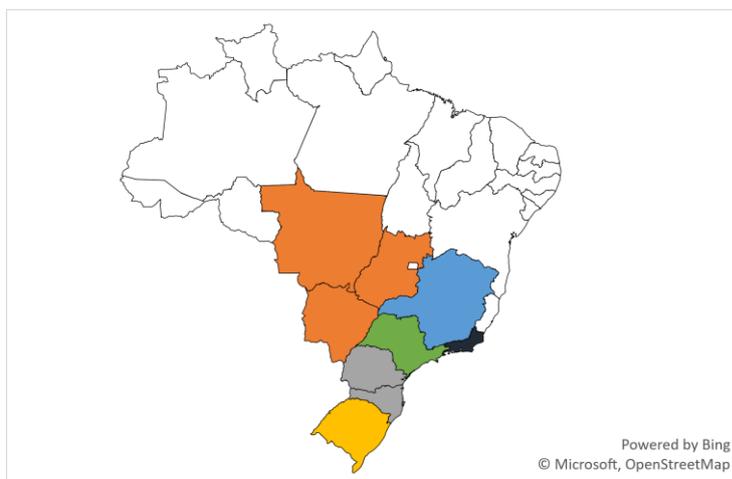
Tabela 5.3 - Padrões de financiamento estadual com a União em 1999

Padrão	Estados	% RLR	% total	% PIB est.
I	Restantes	135%	19%	14%
II	CO-DF	431%	8%	35%
III	PR+SC	201%	6%	10%
IV	MG+RJ+RS	331%	32%	18%
V	SP	275%	34%	16%

Fonte: Elaboração própria com base em PAF/STN. As colunas referem-se ao somatório da rubrica por estado, por exemplo, a última coluna foi calculada somando-se as dívidas com a União e dividindo-se pela soma dos PIBs estaduais. PIB valorizado a preços de fim de período.

Pela Figura 5.1 e pela Tabela 5.3, vemos que a classificação de Mora (2002) sobre o padrão de endividamento em 1996 ainda se mostra pertinente para uma análise do PAF em relação aos estados mais endividados e com maior peso econômico no país: os estados do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste. Neste capítulo, adotaremos tal classificação como base para nossa análise sobre a *assimetria* das consequências dos PAFs em relação ao ônus que seria legado para as duas décadas seguintes. Nas seções a seguir, avaliaremos o desempenho dos estados, utilizando a Base PAF/STN 2000-2016 (BFES, 2017), agregando-os em 7 unidades de análise, a saber:

- Cada um dos antigos estados centrais (MG, RJ, SP e RS) isoladamente;
- PR e SC agregados;
- MT, MS e GO agregados (Centro-Oeste sem o Distrito Federal; CO-DF);
- O restante da federação agregado (regiões Norte e Nordeste, ES e DF), em que não nos aprofundaremos.

Figura 5.2 - Unidades de análise

Tal recorte se justifica:

- por abarcar em detalhe as trajetórias dos principais estados que entraram em crise com o PAF em 2016 (RJ, MG e RS);
- por permitir uma comparação da dinâmica dos estados centrais com um outro grupo de estados altamente endividados – os do Centro-Oeste – cuja situação em 2016 era bastante diferente;
- por conciliar uma redução de escopo de análise e dos determinantes regionais envolvidos, sem perder a relevância macroeconômica das unidades analisadas – em 2019 estes 9 estados representavam 75% do PIB nacional.

Nosso escopo também se restringe ao período terminado em 2016 (apresentando alguns dados mais recentes, mas sem pretender analisá-los) por representar este ano o fim da vigência dos antigos PAFs (e o início do conturbado Novo PAF e do RRF), como descrito brevemente na seção 5.4.1.

O capítulo está dividido em 5 seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, avaliaremos as taxas de crescimento da receita nas unidades de análise, comparando-as com o crescimento do PIB. Na terceira seção, a análise da composição do ICMS leva a uma exposição sobre a desindustrialização desigual em curso. A partir deste cenário, a quarta seção se debruça sobre a gestão financeira dos estados, analisando a evolução dos estoques de dívida, os encargos e as receitas financeiras, e a composição dos resultados orçamentários. Por fim, a quinta seção conclui com um retrospecto das condições do PAF e das suas consequências assimétricas.

5.2 Determinantes básicos do desempenho

5.2.1 Critério para avaliação da sustentabilidade dos contratos

Tendo em vista que, pelo tamanho das dívidas e pelo limite de comprometimento de receitas, os PAFs previam um pagamento de encargos financeiros *fixo* como proporção das receitas estaduais, a evolução dos estoques de dívidas guardava relação *direta* com a evolução das receitas estaduais. Por isso, no artigo clássico de Mora e Giambiagi (2005) sobre os PAFs, foram realizadas simulações, com base na lógica dos contratos da Lei 9.496/97, sobre o desempenho hipotético de cada estado que ocorreria a partir de diferentes níveis da relação inicial dívida/receita, do crescimento médio da receita, dos juros contratuais e do limite de comprometimento de receita.

Em termos gerais, se preponderassem taxas estáveis de crescimento da economia e do índice de preços¹³⁴, se a receita estadual acompanhasse o PIB nacional, se prevalecessem taxas de juros de 6% a.a. e se as prestações fossem pagas, a tendência seria de redução gradual e contínua da dívida. (...) Para a taxa de juros de 7,5%, o comprometimento de 13% não seria suficiente para relações dívida/receita igual ou superiores a 2,5¹³⁵ se a economia apresentasse um crescimento medíocre [entre 2% e 3% a.a.]. (Mora e Giambiagi, 2005, p.14, grifos nossos)

Os autores apresentam os seguintes resultados de suas simulações, apontando a quantidade de anos necessários para reduzir a relação dívida/RLR (Receita Líquida Real) a 200%, assinalando ainda as configurações em que tal relação não teria redução, divergindo:

Tabela 5.4 - Simulação dos contratos: Quantidade de anos para alcançar relação dívida/RLR de 200%, sob diferentes parâmetros

		Juros de 6%			Juros de 7,5%	
		250%	300%	350%	300%	350%
Crescimento real da RLR	2%	12	28	Diverg.	Diverg.	Diverg.
	3%	8	18	26	28	>30
	4%	6	13	19	19	27

Fonte: Mora e Giambiagi (2005, apêndices). Limite de comprometimento de receitas fixo em 13%.

Pelas simulações realizadas em seu estudo, vê-se que para uma dívida inicial de 300% da RLR, com taxas de juros de 6%, e crescimento medíocre das receitas de 2%-3% a.a., a relação só cairia abaixo de 200% da RLR após 18-28 anos. Para uma dívida inicial maior, de 350% da RLR, com juros de 6% ela seria divergente se o crescimento fosse de 2%, se fosse de 3% demoraria 26 anos para chegar a 200%, e que mesmo com crescimento de 4% ainda demoraria 19 anos. Os autores alertavam que o crescimento medíocre, para um estado com

¹³⁴ Vimos pelos choques do IGP-DI que esse índice de preços teve uma trajetória instável logo nos primeiros anos da vigência dos PAFs, o que para os autores representou apenas um deslocamento para frente das tendências de queda do endividamento por conta do programa.

¹³⁵ É o caso de MG, por exemplo.

relação dívida/receita igual a 300% (ou maior), facilmente levaria a uma trajetória explosiva, sem resolver o endividamento.

Relações dívida/receita de 3,5 ou mais elevadas exigiriam um crescimento médio anual da RLR de aproximadamente 4% (ou mais) para tornar a dívida compatível com o resíduo¹³⁶. Combinações mais desfavoráveis (como taxas de juros mais elevadas com a mesma relação dívida/receita ou relações dívidas/receitas mais elevadas com taxas de juros de 6%) apresentam grande chance de assumir uma trajetória explosiva. (Mora e Giambiagi, 2005, p.30)

Isto mostra que para os estados altamente endividados (como os estados centrais, e os estados do CO-DF) estavam previstas de uma a duas décadas de austeridade no mínimo, com alto risco de divergência. Para um estado com taxa de juros de 7,5% (como MG), a fragilidade do contrato à instabilidade do crescimento era patente.

5.2.2 O desempenho da RLR

Na tabela abaixo apresentamos a taxa de crescimento da RLR por unidade de análise no período disponível na base do antigo PAF, 2000-2016.

Tabela 5.5 - Taxas médias de crescimento real anual da RLR

de	até	Restante	CO-DF	PR+SC	RS	MG	SP	RJ
2000	2004	1,9%	7,9%	3,7%	1,6%	3,4%	0,0%	5,4%
2004	2008	8,1%	5,8%	5,4%	4,3%	8,7%	6,0%	5,1%
2008	2012	1,9%	2,5%	3,9%	1,0%	0,8%	1,7%	1,9%
2012	2016	0,9%	1,9%	4,4%	2,2%	-0,1%	-2,3%	-6,0%
Subtotais								
2000	2008	4,9%	6,9%	4,5%	2,9%	6,0%	3,0%	5,3%
2008	2016	1,4%	2,2%	4,2%	1,6%	0,3%	-0,3%	-2,1%
2000	2016	3,2%	4,5%	4,3%	2,3%	3,1%	1,3%	1,5%

Fonte: Elaboração própria com base em BFES 2017 (PAF/STN). Deflacionado pelo Deflator implícito do PIB. Média geométrica.

No acumulado de 2000 a 2016, à frente está CO-DF com taxa média de crescimento real da RLR de 4,5% a.a., e em segundo lugar PR+SC com 4,3%, o que faz a RLR destes estados praticamente dobrar em 16 anos, e os coloca acima do cenário mais generoso da simulação de Mora e Giambiagi (2005). CO-DF teve crescimento da RLR de quase 7% real a.a. até 2008, o que lhe garantiu maior folga em relação ao endividamento do PAF, para de 2008 a 2016 ter crescimento de 2,2%. PR+SC mantiveram-se acima de 4% com estabilidade inclusive no período pós 2008, em que todos os demais grupos tiveram baixos níveis de crescimento.

¹³⁶ Refere-se ao serviço da dívida excedente ao limite de comprometimento da RLR, que era refinanciado, capitalizando para pagamento após os 30 anos do contrato.

O Restante dos estados teve taxa média de 3,2% a.a., e MG teve 3,1% com altas taxas até 2008 (sobretudo no quadriênio 2004-2008) e estagnação nos dois quadriênios desde então. Isto os coloca no cenário intermediário da simulação de Mora e Giambiagi (2005), com o porém de que o contrato de MG cobrava taxas de 7,5% e era inerentemente instável.

Mais atrás está o RS com crescimento medíocre de 2,3%, sendo abaixo de 2% em dois dos quadriênios, mas sem chegar a ter uma redução real em nenhum deles. Finalmente temos RJ com 1,5% e SP com 1,3%, sendo que o RJ teve até 2008 uma taxa de 5,3%, mas seguiu a 2% pós 2008 e a impressionantes -6% pós 2012. SP teve o quadriênio 2004-2008 bastante positivo, mas os restantes períodos muito restritos e com forte queda no último quadriênio. Para a simulação de Mora e Giambiagi (2005), estes estados estão piores do que cenário mais restrito.

Note-se que no período até 2008 todos os estados encontravam-se com crescimento da RLR em zonas acima do esperado para a simulação original do desempenho do PAF, mas com a reversão do ciclo nos dois quadriênios seguintes, a situação assume os contornos dos cenários de crescimento medíocre (com exceção de PR+SC), ou piores.

5.2.3 Composição da RLR

Conforme as tabelas abaixo, de 2000 e 2016, podemos ver as principais receitas estaduais que compõem a RLR¹³⁷:

Tabela 5.6 - Participação das principais receitas na RLR - 2000

	ICMS	IPVA	ITCD	IPI-Ex	Lei Kandir	Subtotal	IRRF	Royalties	FPE	Total
SP	71%	5%	0%	1%	2%	79%	5%	0%	0%	84%
MG	62%	4%	0%	2%	3%	71%	6%	0%	7%	84%
RJ	66%	3%	1%	1%	1%	72%	5%	10%	2%	90%
RS	63%	3%	1%	3%	3%	74%	6%	0%	5%	85%
PR+SC	62%	3%	0%	3%	3%	72%	5%	0%	7%	84%
CO-DF	62%	2%	0%	0%	2%	67%	5%	0%	17%	88%
Restante-DF	40%	1%	0%	1%	1%	44%	3%	0%	36%	83%

Tabela 5.7 - Participação das principais receitas na RLR - 2008

	ICMS	IPVA	ITCD	IPI-Ex	Lei Kandir	Subtotal	IRRF	Royalties	FPE	Total
SP	69%	5%	1%	1%	0%	76%	5%	0%	1%	82%
MG	58%	3%	1%	1%	0%	63%	6%	0%	7%	77%

¹³⁷ Para análises abertas da RLR é indispensável a consulta aos arquivos das revisões do PAF que, além de conter os Termos de Entendimento Técnico, apresentam como Anexo 3 o Demonstrativo da RLR com lançamentos específicos para as deduções consideradas no cálculo da RLR.

RJ	47%	2%	1%	1%	0%	52%	6%	29%	3%	90%
RS	66%	3%	0%	2%	1%	72%	6%	0%	7%	85%
PR+SC	60%	4%	1%	2%	1%	67%	6%	0%	8%	81%
CO-DF	57%	2%	1%	0%	0%	60%	6%	0%	16%	82%
Restante-DF	38%	1%	0%	1%	0%	40%	4%	2%	37%	83%

Tabela 5.8 - Participação das principais receitas na RLR - 2016

	ICMS	IPVA	ITCD	IPI-Ex	Lei Kandir	Subtotal	IRRF	Royalties	FPE	Total
SP	62%	5%	2%	0%	0%	69%	6%	1%	1%	76%
MG	55%	4%	1%	1%	0%	61%	9%	0%	7%	77%
RJ	53%	3%	3%	1%	0%	61%	9%	10%	3%	83%
RS	63%	3%	1%	1%	0%	69%	8%	0%	6%	82%
PR+SC	52%	4%	1%	1%	0%	58%	8%	0%	6%	72%
CO-DF	53%	3%	1%	0%	0%	57%	9%	0%	13%	79%
Restante-DF	36%	1%	1%	0%	0%	39%	6%	1%	33%	78%

Fonte das 3 tabelas: Elaboração própria com base em BFES 2017 (PAF/STN). OBS. ICMS RJ deduzido do FECP conforme liminar exposta nos TETs do estado. Valores deduzidos das participações com municípios (com exceção da linha de Royalties) e de contribuições ao Fundef/Fundeb. DF excluído da análise por envolver receitas municipais.

O ICMS tem grande importância nos estados centrais e em PR+SC e CO-DF, entre 50 e 70% RLR. Acrescendo-se IPVA, ITCD, IPI-Exportação e Lei Kandir, obtemos as “principais receitas associadas à atividade econômica” que chegam a cerca de 60-70% de poder explicativo sobre a RLR, ainda que no comparativo com 2016 esta participação seja declinante.

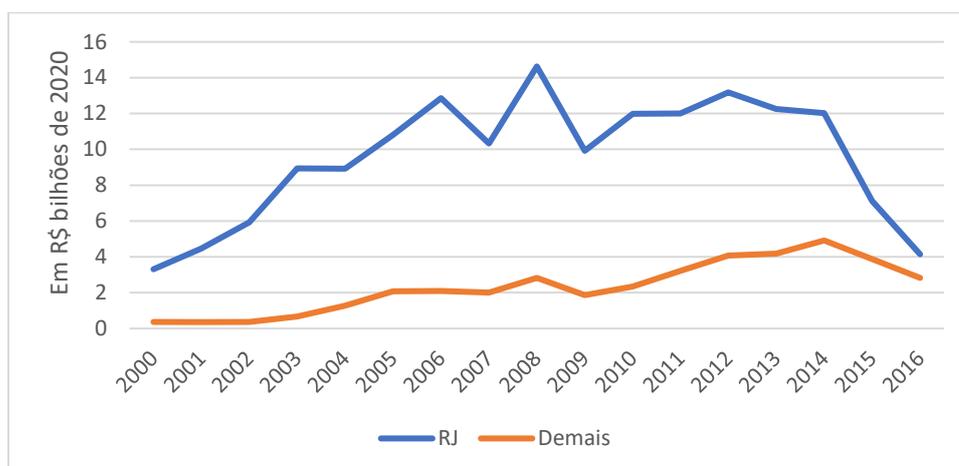
São destacadas ainda as receitas de IRRF, Royalties e FPE. O IRRF é a receita do estado com a cobrança na fonte do Imposto de Renda dos seus funcionários públicos, que pelo art. 157, I da Constituição Federal cabe próprio ao estado. Sendo assim, é uma receita advinda dos próprios gastos do estado, podendo ser considerada como quase intraorçamentária¹³⁸ e refletindo mais os gastos com pessoal¹³⁹ do que a saúde financeira do ente.

Os Royalties, por sua vez, são receitas associadas sobretudo ao setor de petróleo, fortemente concentradas no RJ por conta das atividades de exploração nesse território. Até 2008 elas ganharam grande importância no RJ (passando de 10% a 29% da RLR), explicando o bom desempenho (acima de 5% a.a.) da RLR do estado neste período. Contudo, vemos pelo gráfico abaixo sua grande volatilidade, sem crescimento real a partir de 2006, e com queda abrupta em 2015/2016:

¹³⁸ No caso de funcionários da administração indireta e sobretudo de estatais não-dependentes, o IRRF envolve de fato a transferência de recursos entre órgãos. No caso da administração direta, trata-se de uma operação contábil na gestão da folha de pagamento.

¹³⁹ De fato, pelos critérios de progressividade do IRPF, a relação entre a arrecadação de IRRF e os gastos com pessoal pode ser uma *proxy* da progressividade dos gastos com funcionalismo público.

Gráfico 5.1 - Receitas de Royalties



Fonte: BFES 2017 (PAF/STN). Deflacionado pelo deflator implícito do PIB (SCN/IBGE).

Quanto ao FPE, seu critério de rateio é uma política de redistribuição de receitas entre os estados. Para MG, RS e PR+SC, ele representa mais 6% da RLR; para CO-DF ele chega a 13%; para RJ cerca de 3% e para SP 1%; tendo grande importância para os estados restantes, onde o ICMS tem menor peso.

O critério de rateio do FPE foi fixo até pelo menos 2014, e desde então passa por alterações lentas. Os critérios da LC 62/89 alocavam 25,4% dos recursos para a região Norte, 52,5% para Nordeste, 7,2% para Centro-Oeste, 8,5% para Sudeste e 6,5% para Sul. Composto pela arrecadação de IR e IPI, assim como o FPM, podemos ver pela tabela abaixo o diferencial de cada região entre sua participação na arrecadação dos recursos, e sua cota-parte no seu recebimento:

Tabela 5.9 - Participação na arrecadação e no recebimento de FPE e FPM (2000-2020)

	Arrecadação IR+IPI		Destino		Benefício Líquido (aproximação)	
	2000	2020	FPE LC 62/89	FPM 2010	2000	2020
Restante	18,0%	20,6%	80,0%	46,2%	44,4%	41,8%
CO-DF	1,2%	2,4%	6,5%	7,0%	5,5%	4,4%
PR+SC	6,2%	8,1%	4,2%	10,7%	1,3%	-0,5%
RS	4,7%	4,7%	2,4%	6,8%	-0,1%	0,0%
MG	5,3%	6,5%	4,5%	13,1%	3,6%	2,5%
SP	48,3%	42,8%	1,0%	13,2%	-40,9%	-35,4%
RJ	16,2%	15,0%	1,5%	3,0%	-13,9%	-12,7%
Total	100%	100%	100%	100%	0%	0%

Fonte: Elaboração própria com base em Receita Federal e STN. FPE com os critérios fixos da LC 62/89. O FPM segue critérios móveis mas com grande estabilidade nesse período. Benefício líquido em proporção do total dos recursos, aproximado pelo cálculo de (i) total do FPE+FPM recebido pelo estado, em proporção do total recebido por todos os estados (o FPM pelos critérios de 2010 com 23,5% de IR+IPI e o FPE pela LC 62/89 com 21,5% de IR+IPI); subtraído de (ii) proporção da arrecadação de IR e IPI no estado.

As redistribuições do FPE e do FPM beneficiam sobretudo os estados Restantes, assim como CO-DF e MG. Note-se que a redistribuição é feita a partir de recursos arrecadados no RJ e sobretudo em SP. Para a região Sul, são critérios neutros. O FPE por si só implica em redistribuição muito maior, beneficiando muito pouco os estados do S e SE, o que é atenuado pelo FPM. O crescimento do FPE pode ser consultado na tabela abaixo:

Tabela 5.10 - Taxa média de crescimento real do FPE 1997-2020

de	1997	2000	2004	2008	2012	2016
até	2000	2004	2008	2012	2016	2020
	7,0%	3,4%	10,2%	-0,8%	1,1%	-2,7%
de	1997	2008	1997			
até	2008	2020	2020			
	6,8%	-0,8%	2,8%			

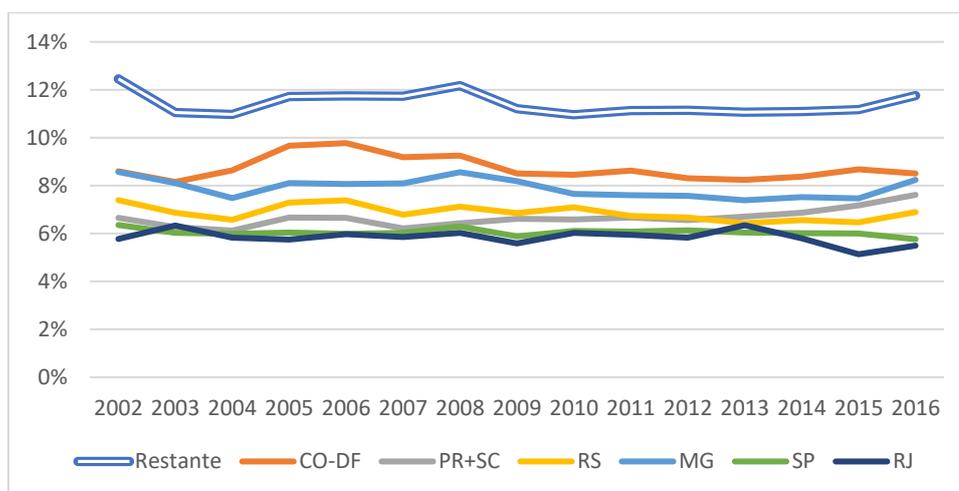
Fonte: Elaboração própria com base em STN. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional (SCN/IBGE).

O bom desempenho até 2008, e a estagnação de 2008 a 2020, explicitam uma trajetória parecida ao desempenho da RLR dos estados centrais. Pelos critérios do FPE, estes efeitos são concentrados sobretudo na RLR dos estados Restantes e de CO-DF, tendo pouca relevância para a RLR dos estados centrais e PR+SC. Note-se que o bom desempenho de 1997 a 2000 é explicado pelo fim da inclusão do FPE na desvinculação de receitas; a partir de 2008 ocorrem renúncias fiscais por parte da União (Torrezan, 2017, p.67).

Em suma, como visto nas tabelas 5.6 a 5.8, as receitas ligadas à atividade econômica do estado, somadas às receitas de IRRF, Royalties e FPE, explicam cerca de 85% da RLR de todas as unidades de análise.

5.2.4 O desempenho do PIB como fator explicativo

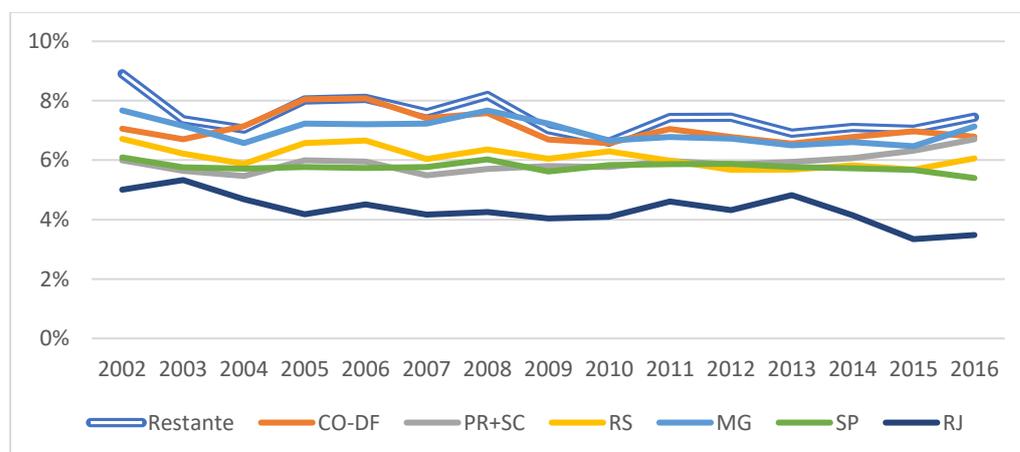
Com base na análise do gráfico abaixo, deduz-se que a RLR mantém uma relação razoavelmente estável com o PIB estadual, sendo este um importante parâmetro para determinar a trajetória das receitas estaduais.

Gráfico 5.2 - RLR como proporção do PIB estadual (2002-2016)

Fonte: Elaboração própria com base em BFES 2017 (PAF/STN) e SCR/IBGE.

Na comparação do nível entre os estados, note-se que no topo temos o Restante do país, o que está de acordo com o fato da RLR destes estados ser beneficiada pela redistribuição de receitas relativa ao FPE. Enquanto isso, o RJ tem a menor relação dos analisados, junto com SP. Os estados da região Sul (PR+SC e RS) estão em média 1p.p. acima; MG 2p.p. acima; CO-DF 3p.p. acima enquanto o Restante dos estados é cerca de duas vezes a relação de RJ e SP.

Contudo, pela análise da seção precedente, vimos que há 3 importantes fontes de receita que não são determinadas pela atividade econômica do estado: IRRF, Royalties e FPE, as quais podem ser excluídas da RLR para uma análise mais fina da relação entre receitas e atividade econômica:

Gráfico 5.3 - RLR (sem IRRF, Royalties e FPE) como proporção do PIB estadual (2002-2016)

Fonte: Elaboração própria com base em BFES 2017 (PAF/STN) e SCR/IBGE.

Vemos que, sem tais receitas, a RLR se comporta de maneira mais homogênea entre os estados, estando SP, PR+SC e RS ao redor dos 6%, e CO-DF, MG e o Restante dos estados ao redor dos 7%. Já o RJ ocupa uma posição extrema, ao redor dos 4% a partir de 2005.

De toda forma, a relativa estabilidade destas relações, com alterações lentas e sobretudo em momentos recessivos, nos permite associar a trajetória das receitas com a trajetória do PIB. Neste sentido, podemos recuar nossa análise sobre a dinâmica regional estadual até pelo menos o Sistema de Contas Regionais (SCR/IBGE) que se inicia em 1985. O SCR (IBGE) apresenta uma série 1985-2004, além da série atual 2002-2019, havendo uma quebra metodológica entre ambas as séries.

Tabela 5.11 - Taxas médias de crescimento do PIB (1985-2004)

de	até	RJ	SP	RS	MG	PR+SC	CO-DF	Restante
1985	1994	2,7%	4,5%	3,0%	3,8%	2,8%	1,7%	1,1%
1998	2002	3,1%	6,2%	2,5%	2,2%	0,8%	-0,1%	5,7%
1985	2004	2,3%	3,8%	2,2%	1,7%	1,6%	1,2%	1,8%

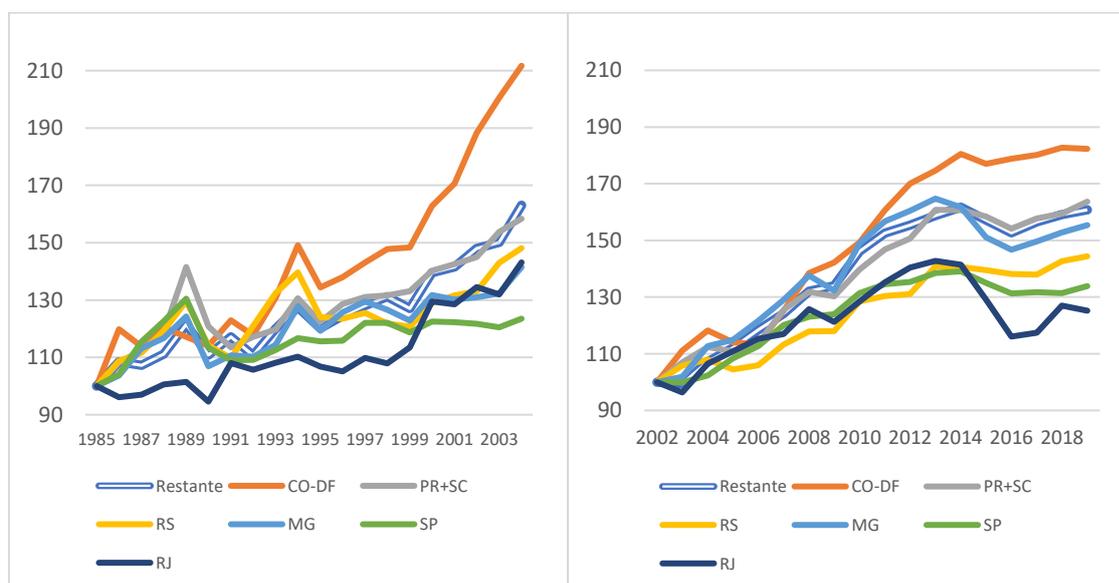
Fonte: SCR/IBGE. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional. Média geométrica.

Tabela 5.12 - Taxas médias de crescimento do PIB (2002-2019)

de	até	Restante	CO-DF	PR+SC	RS	MG	SP	RJ
2002	2008	4,7%	5,6%	4,7%	2,8%	5,5%	3,5%	3,9%
2008	2012	4,2%	5,3%	3,4%	2,7%	3,9%	2,4%	2,8%
2012	2016	-0,4%	1,3%	0,6%	1,3%	-2,2%	-0,8%	-4,7%
2016	2019	1,7%	0,7%	2,0%	1,5%	2,0%	0,7%	2,6%
2002	2019	2,8%	3,6%	2,9%	2,2%	2,6%	1,7%	1,3%

Fonte: SCR/IBGE. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional. Média geométrica.

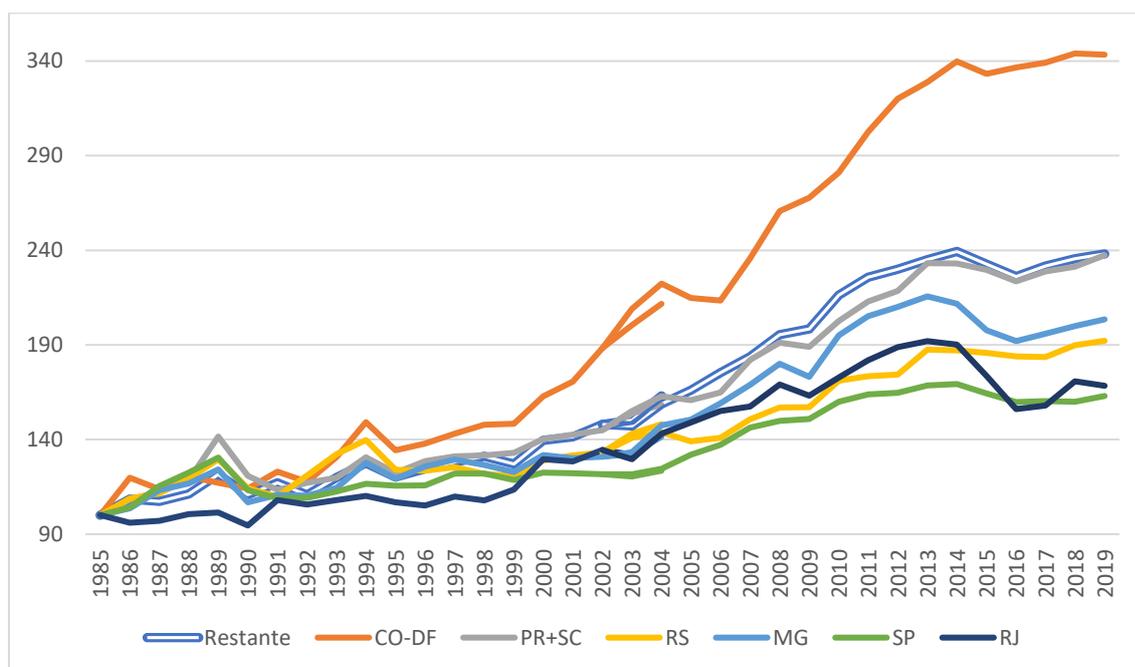
Gráficos 5.4 e 5.5 - Crescimento do PIB 1985-2004 (1985=100) e 2002-2019 (2002=100)



Fonte: SCR/IBGE. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional.

Explicita-se o caráter de longo prazo do ordenamento dos estados em questão, com CO-DF liderando, PR+SC e o Restante em segundo lugar, MG disputando uma boa colocação, RS e sobretudo RJ e SP com os menores crescimentos. Se MG tem uma boa posição nas últimas duas décadas, recuando a 1985 vê-se que o estado ficou atrás sobretudo no período 1999-2002.

Gráfico 5.6 - Aproximação do crescimento do PIB 1985-2019 (1985=100)



Fonte: SCR/IBGE. Os anos de 2002 a 2004 exibem os valores nas duas séries, explicitando a quebra metodológica. Para aproximar a continuidade das séries, a série com início em 2002 seguiu os valores de 2002 alcançados pela série anterior. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional.

A diferença na trajetória dos estados resulta em uma modificação na importância relativa de cada estado no PIB nacional:

Tabela 5.13 - Aproximação da mudança na participação no PIB nacional (1985-2019)

	Restante	CO-DF	PR+SC	RS	MG	SP	RJ
1985	21,0%	3,4%	9,2%	7,9%	9,6%	36,1%	12,7%
2002	23,2%	5,0%	9,6%	6,6%	8,3%	34,9%	12,4%
2019	25,4%	6,2%	10,7%	6,5%	8,8%	31,8%	10,6%
Diferença 1985-2019	4,4pp	2,8pp	1,5pp	-1,3pp	-0,8pp	-4,3pp	-2,1pp
Diferença 1985-2019 com correção aproximada da quebra metodológica	4,2pp	2,6pp	1,8pp	-0,2pp	0,2pp	-6,6pp	-1,8pp

Fonte: SCR/IBGE. OBS: Ano de 2002 pela série atual. A troca de metodologia em 2002 leva a uma alta significativa de +2,3pp na participação de SP, e quedas de -1pp em MG e -1,1pp em RS. Os demais estados têm diferenças menores, de +0,2pp do Restante e de CO-DF, e -0,3pp em PR+SC e RJ. Por conta disto, foi calculada a diferença 1985-2019 com uma aproximação da correção da quebra metodológica ao subtrair, da variação de cada estado, o valor relativo à quebra metodológica.

Aproximando uma correção da quebra metodológica das séries, o comparativo de longo prazo aponta uma participação estagnada para RS e MG, e uma forte redução de SP; além de

aumentos de CO-DF e PR+SC. CO-DF quase dobra de participação, e a unidade que mais cresce relativamente é o Restante. Nestes 34 anos, vemos a relativamente contínua desconcentração da atividade econômica de SP e do RJ, enquanto MG e RS mantêm sua posição, e CO-DF e PR+SC aumentam. Como veremos na seção seguinte, isto reflete uma mudança nos setores dinâmicos da economia brasileira, que vem ocorrendo nestas quatro décadas, passando da indústria de transformação para o agronegócio.

Desta forma, conclui-se que as assimetrias regionais de desempenho das receitas não devem ser fenômeno recente, pois têm raízes em processos estruturais de longo prazo no país, não podendo ser ignoradas. Se o período pós 2000 seguiu as tendências dos 15 anos anteriores, com base no que as simulações de Mora e Giambiagi (2005) já indicavam, a assimetria das condições de sustentabilidade das dívidas dos PAFs era flagrante *desde a saída*. A homogeneidade dos critérios, em estados altamente endividados mas com tendências econômicas desiguais, apontava a forte contração nos estados centrais, e o relaxamento da restrição nos do CO-DF.

Como coloca Vieira (2012), a forte repressão fiscal nos estados foi fator determinante para a degeneração das políticas de desenvolvimento regionais, que se tornaram crescentemente predatórias. Nesse contexto de guerra fiscal, as assimetrias de desempenho das receitas determinavam, então, uma capacidade desigual de uso de políticas de incentivos para atração de empresas. O sentido da desconcentração industrial foi, por conta disto, exacerbado, retroalimentando as assimetrias regionais de crescimento.

5.3 Determinantes estruturais do desempenho

5.3.1 Desempenho do ICMS

Como visto acima, para os estados sob análise, o ICMS compõe mais da metade da sua RLR. Além disso, ele responde por cerca de 90% das principais receitas associadas à atividade econômica. Ainda que a importância do ICMS na RLR seja decrescente, este é um processo lento e a participação do imposto na RLR apresenta relativa estabilidade.

No caso do ICMS, podemos estender o período sob análise para além de 2000-2016, com os dados de outras fontes além do antigo PAF. É possível recuar para 1995 com a EOE, que para as unidades sob análise exhibe valores idêntico ao PAF¹⁴⁰ no início dos 2000, sugerindo

¹⁴⁰ Os dados de ICMS da DCA do PR até 2000 (inclusive) são evidentemente deduzidos dos 25% da participação dos municípios, como fica claro pela comparação com os dados do PAF e os dados do Confaz (com valores próximos e que acompanham os do PAF).

ser uma extensão consistente¹⁴¹. Além disso, podemos utilizar os dados do Novo PAF para estender a série até 2020, cuidando que há uma ruptura metodológica¹⁴²¹⁴³. O dado do “Restante” das UFs não foi avaliado em sua consistência.

Tabela 5.14 - Crescimento real do ICMS (1995-2020)

de	até	Restante	CO-DF	PR+SC	RS	MG	SP	RJ
1995	2000	3,4%	4,7%	2,1%	1,1%	1,3%	1,5%	3,2%
2000	2004	5,2%	7,4%	6,4%	3,9%	4,4%	1,1%	4,8%
2004	2008	5,6%	5,0%	3,1%	4,0%	7,0%	5,5%	0,9%
2008	2012	3,2%	2,8%	3,5%	1,2%	0,7%	1,0%	2,3%
2012	2016	-0,7%	0,2%	1,5%	1,5%	-0,9%	-3,9%	-2,8%
2016	2020	2,4%	3,9%	1,3%	0,0%	1,0%	0,1%	0,4%
Subtotais								
1995	2008	4,7%	5,6%	3,7%	2,9%	4,0%	2,6%	3,0%
2008	2020	1,6%	2,3%	2,1%	0,9%	0,3%	-1,0%	-0,1%
1995	2020	3,2%	4,0%	3,0%	1,9%	2,2%	0,9%	1,5%

Fonte: Elaboração própria com base em BFES 2017 (PAF/STN); EOE/STN 1995-1999, com ajuste nos dados de PR que nesse período estão reduzidos em 25%; Novo PAF 2016-2020 com exceção de GO que utiliza dados Confaz. Inclui FECP. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB (SCN/IBGE).

A inclusão dos anos antes de 2000 e após 2016 modifica a análise do desempenho das unidades, na medida em que no quinquênio antes de 2000, bem como no quadriênio após 2016, MG teve um dos piores desempenhos no seu ICMS. Com isso MG se aproxima do desempenho do RS, ainda que a ordenação dos melhores para os piores desempenhos se mantenha a mesma que já havíamos identificado na análise da RLR.

As taxas acumuladas explicitam o cenário mais otimista de 4% a.a. em 25 anos para CO-DF, e o cenário intermediário de 3% a.a. para PR+SC e o restante dos estados. Estes cenários também eram partilhados pelos estados centrais até 2008, mas a estagnação a partir de então determinou um quadro acumulado no cenário de crescimento medíocre de 2% ou pior. Este desempenho do ICMS expande a validade das conclusões sobre a heterogeneidade do

¹⁴¹ Os dados do Confaz, que recuam até 1992, também servem como parâmetro para avaliar a consistência das séries, embora não assumam valores iguais aos das bases orçamentárias. Conforme informado por técnicos da Sefaz-RJ, os dados do Confaz nunca são iguais aos dados orçamentários por uma diferença de defasagem temporal na data de aferição de cerca de 3 dias.

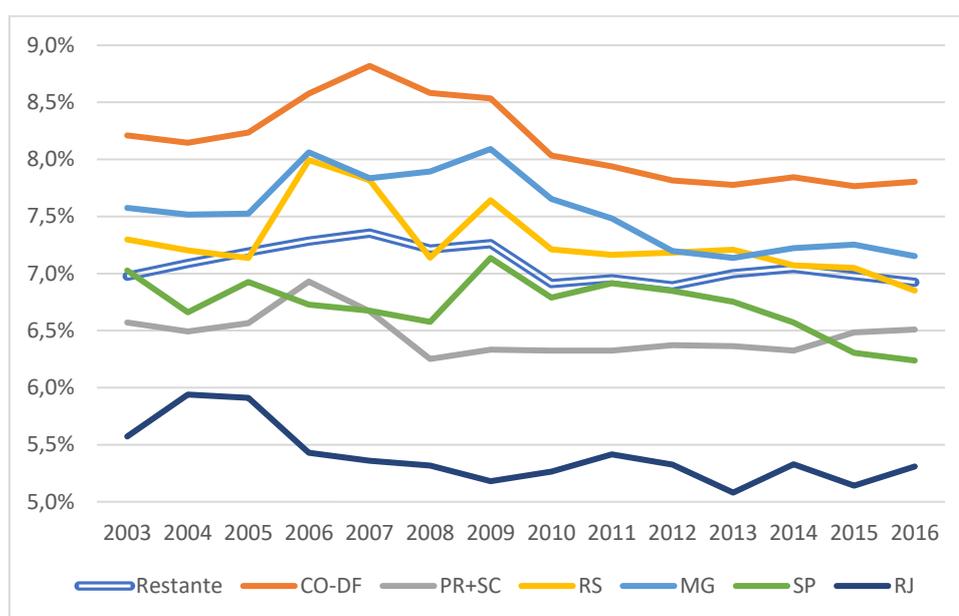
¹⁴² O Novo PAF apresenta as séries tributárias desde 2014 já incluindo as receitas de multas e dívida ativa relativas a tributos, que até 2017/2018 nas demais séries (RREO, DCA, velho PAF) não são lançadas junto, aparecendo dentro das Demais Receitas Correntes. As demais séries apresentam portanto uma quebra metodológica nas receitas tributárias, em geral em 2017 ou 2018, variando de estado para estado.

¹⁴³ O dado de GO no Novo PAF apresenta uma quebra evidente em 2017, pelo que, por comparação com as fontes equivalentes, utilizamos o dado do Confaz que parece ser compatível com os do Novo PAF.

período de “bonança” experimentado pelos estados, explicitando que a situação nos estados centrais está sempre aquém da do restante do país. Note-se que o estado de SP apresenta sempre as taxas mais baixas, em todas as últimas décadas, constituindo uma economia declinante, o que correntemente é ofuscado pelo fato de ser ainda o estado mais rico.

A relação entre o PIB e a arrecadação de ICMS exhibe significativas variações entre os estados, e ao longo do tempo, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 5.7 - ICMS/PIB (2002-2016)



Fonte: Elaboração com base em SCR (IBGE) e PAF/STN (BFES 2017). Inclui FECP.

Entre os determinantes destes diferentes níveis de densidade tributária, podemos citar a maior participação, em determinados estados, de segmentos industriais desonerados de ICMS (como as exportações), ou em que o ICMS não é arrecadado pelo estado de origem de produto (caso da produção de petróleo). Além disso, setores de serviços aumentam o PIB, mas aumentam menos a arrecadação, de forma que um grande mercado consumidor arrecada proporcionalmente menos do que o fariam enclaves industriais.

Há dados que confirmam a importância do setor secundário¹⁴⁴ como um todo para a arrecadação de ICMS. O Confaz publica, com base no Convênio ICMS 98/1996¹⁴⁵, dados de ICMS desagregados pelo setor de origem dos tributos¹⁴⁶. Comparando-os com a geração de

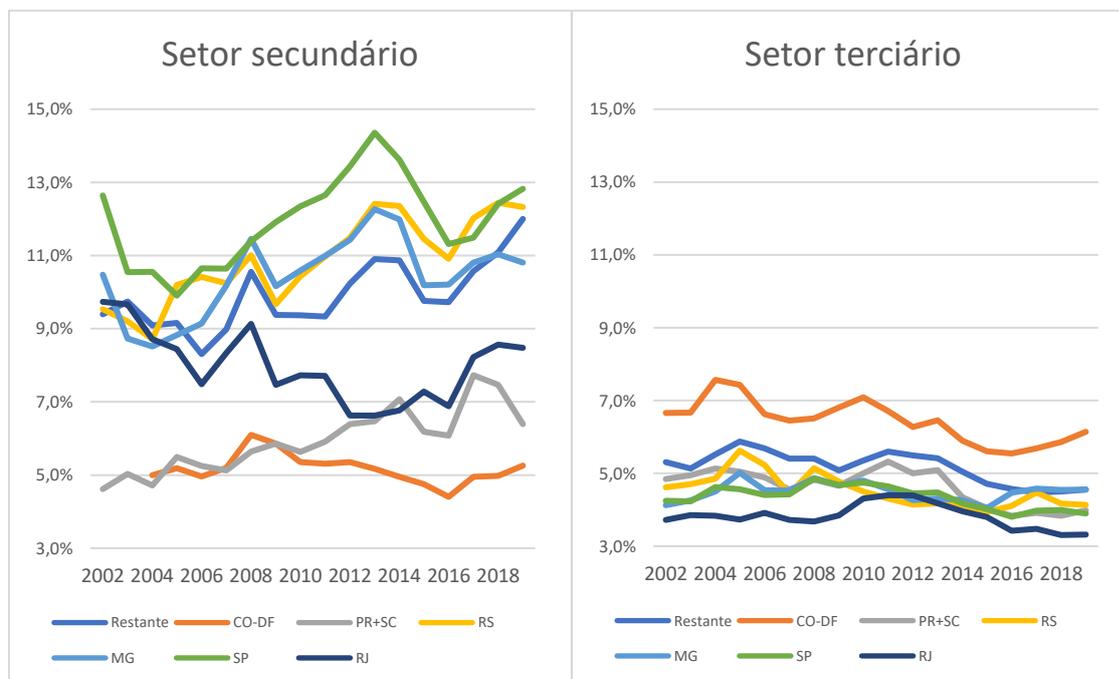
¹⁴⁴ Inclui além da Indústria de Transformação, os Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP), como energia elétrica, água e esgoto; e o setor de Construção.

¹⁴⁵ https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1996/CV098_96.

¹⁴⁶ Os dados abertos por setor exibem vários problemas de consistência, sendo necessária análise dedicada sobre sua confiabilidade para cada estado, sobretudo quando mais desagregados.

valor adicionado em cada estado, podemos ver que o setor secundário é muito mais “denso” tributariamente do que o setor terciário, em termos da arrecadação associada ao setor como proporção do Valor Adicionado gerado no mesmo.

Gráficos 5.8 e 5.9 - Razão entre arrecadação de ICMS por setor e Valor Adicionado do setor (2002-2019)



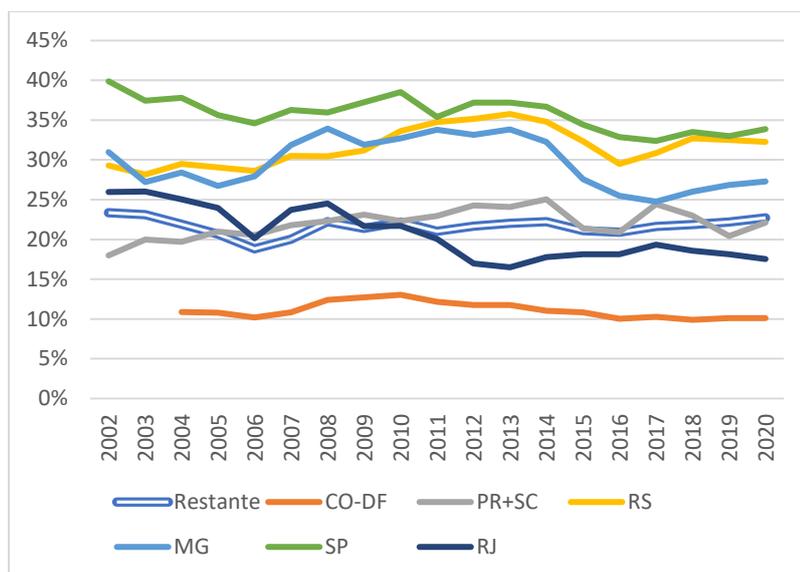
Fonte: Elaboração própria com base em Confaz e SCR/IBGE. Os dados de MT (dentro de CO-DF) apresentam uma quebra em 2004, pelo que foram excluídos os anos de 2002-2003.

Ainda que exibam fortes oscilações, a carga tributária associada ao setor secundário é consistentemente acima da associada ao setor terciário¹⁴⁷.

Além disso, como vemos no gráfico abaixo, a importância do ICMS associado ao setor secundário se mantém relativamente estável em relação ao total da arrecadação de ICMS, ainda que com oscilações para MG, alcançando cerca de um terço da arrecadação para SP, MG e RS. O PR+SC e o RS apresentam tendência crescente, enquanto o RJ, declinante.

¹⁴⁷ Os dados de CO-DF merecem análise mais cuidadosa, pois além de serem baixos para o setor secundário, estão associados a altos níveis de arrecadação de ICMS no setor primário que destoam de outros estados com forte setor agropecuário, podendo estar classificados erroneamente.

Gráfico 5.10 - Participação da arrecadação de ICMS do setor secundário sobre o total da arrecadação de ICMS (2002-2020)



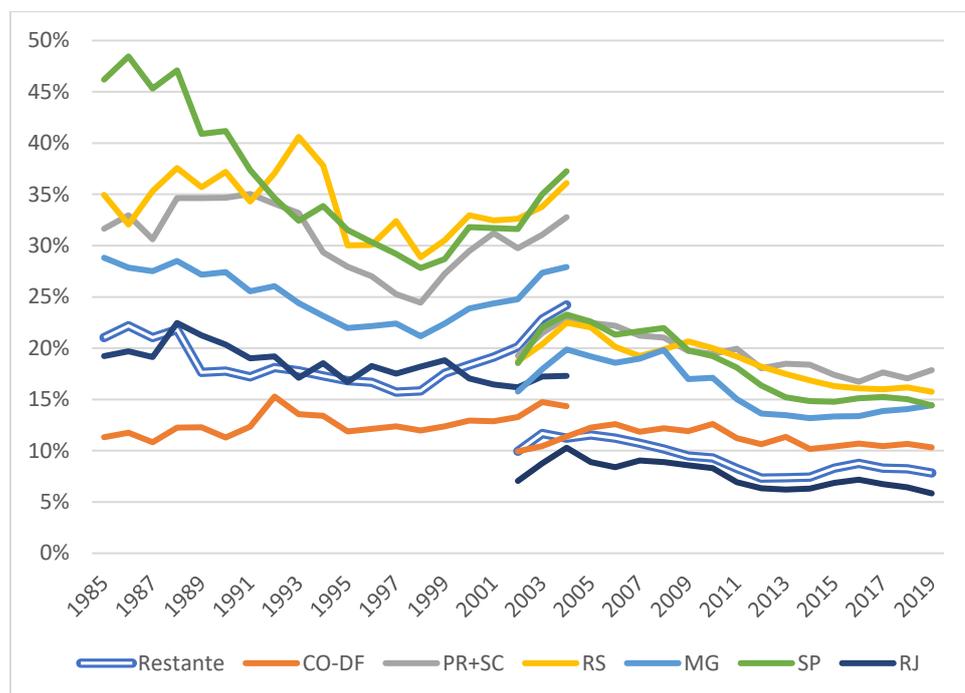
Fonte: Elaboração própria com base em Confaz. Os dados de CO-DF apresentam forte quebra entre 2003 e 2004 por conta do que só apresentamos a partir deste último ano.

Em suma, a importância do setor industrial se expressa diretamente na sua alta relação ICMS/VA, e na importância do ICMS do setor secundário em relação à arrecadação total. Além disso, ela pode se expressar indiretamente pela influência desse setor no crescimento de longo prazo da economia. Por conta disto, e pela forte relação da guerra fiscal com a desconcentração industrial, cabe uma análise da desindustrialização no Brasil.

5.3.2 Desindustrialização

Os dados de atividade econômica abaixo explicitam as tendências de longo prazo de queda na importância da indústria, e seu caráter regionalmente desigual.

Gráfico 5.11 - Participação do Valor Adicionado da Indústria de Transformação no total do Valor Adicionado, 1985-2019, diferentes metodologias



Fonte: SCR (1985-2004) e SCR (2002-2019).

A forte quebra metodológica do Sistema das Contas Regionais em 2002/2004 aumentou o setor de serviços e passou a incluir nele várias atividades antes classificadas como industriais. Apesar disso, as tendências da série nos anos de sobreposição das metodologias possuem a mesma dinâmica, argumentando em favor da comparabilidade. A longo prazo, vemos em todas as regiões a tendência de queda na participação do Valor Adicionado da Indústria de Transformação. A exceção é CO-DF com leve crescimento até 2010, seguido de estabilidade dessa proporção. O RJ mantém tendência praticamente constante em todos os períodos de queda lenta. Todos os demais passam por uma queda desta proporção sobretudo até 1998, seguida de recuperação até 2004, que recupera a participação de início dos 1990 (no Restante ela atinge o maior valor histórico), para no novo século manter tendência de queda constante.

Tabela 5.15 - Taxa de crescimento médio anual do Valor Adicionado da Indústria de Transformação

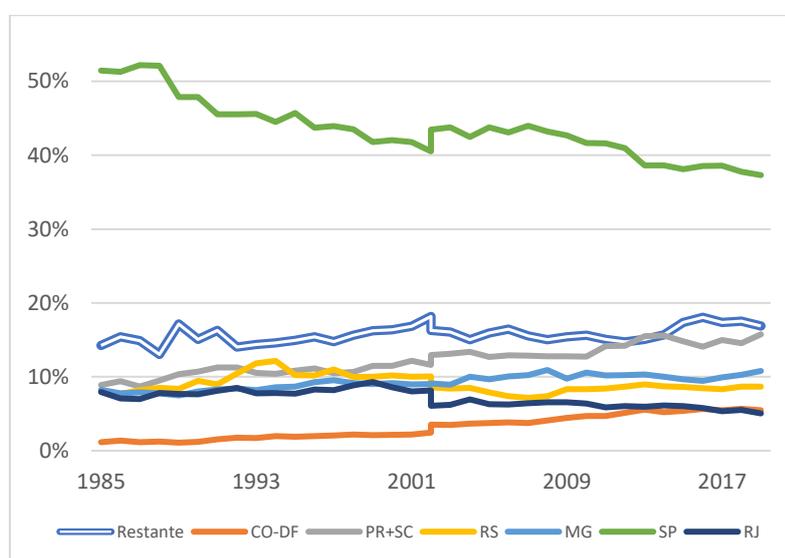
de	até	Restante	CO-DF	PR+SC	RS	MG	SP	RJ
1985	1998	-1,0%	3,1%	-0,3%	-0,1%	-0,9%	-3,0%	-0,9%
1998	2004	10,5%	8,9%	8,1%	7,2%	6,6%	5,2%	3,9%
2004	2010	2,0%	5,6%	0,5%	1,0%	2,2%	1,0%	-0,1%
2010	2019	-0,7%	0,2%	0,8%	-1,1%	-1,3%	-2,8%	-4,1%
Subtotais								
1985	2004	2,5%	4,9%	2,2%	2,1%	1,4%	-0,4%	0,6%
2004	2019	0,4%	2,3%	0,7%	-0,3%	0,1%	-1,3%	-2,5%

1985	2010	2,4%	5,1%	1,8%	1,9%	1,6%	-0,1%	0,5%
1985	2019	1,6%	3,7%	1,6%	1,1%	0,8%	-0,8%	-0,8%

Fonte: SCR (1985-2004) e SCR (2002-2019). Média geométrica.

O dinamismo da indústria no CO-DF é ímpar na federação, sobretudo pelo seu bom desempenho no período 1985-1998 e 2004-2010. De 1985 a 2010 (penúltima linha), PR+SC possuíam um desempenho bem próximo ao de RS e MG (1,8%, 1,9% e 1,6%, respectivamente), enquanto SP e RJ apenas haviam recuperado o que perderam em 1985-1998. O período pós 2010 marca a diferença, continuando a expansão modesta de PR+SC (a maior dentre as unidades sob análise), e com retração nos estados centrais, sobretudo RJ e SP.

Gráfico 5.12 - Participação na geração de Valor Adicionado da Indústria de Transformação (1985-2019)



Fonte: Elaboração com base em SCR (IBGE). O ano de 2002 exibe as participações nas duas bases do SCR, explicitando a quebra metodológica.

Tabela 5.16 - Participação na geração de Valor Adicionado da Indústria de Transformação (1985-2019)

	Restante	CO-DF	PR+SC	RS	MG	SP	RJ
1985	14,3%	1,2%	8,9%	8,1%	8,2%	51,4%	7,9%
2002	16,3%	3,5%	13,0%	8,6%	9,1%	43,4%	6,1%
2019	16,9%	5,5%	15,8%	8,7%	10,8%	37,3%	5,1%
Diferença 1985-2019	2,7pp	4,3pp	6,8pp	0,6pp	2,6pp	-14,1pp	-2,9pp
Diferença 1985-2019 com correção aproximada da quebra metodológica	4,6pp	3,2pp	5,5pp	2,1pp	2,5pp	-17,0pp	-0,8pp

Fonte: Elaboração com base em SCR (IBGE). OBS: Ano de 2002 pela nova série. A comparabilidade entre as séries 1985-2004 e 2002-2019 é bastante problemática, sobretudo em relação à comparação do setor de Indústria de Transformação, porquanto a mudança metodológica entre as séries influenciou fortemente sobre a participação dos estados no Valor Adicionado do setor industrial, que na nova metodologia foi significativamente reduzido e reclassificado como setor de serviços. A troca de metodologia em 2002 leva a uma alta significativa de +2,9pp na participação de SP, +1,3pp em PR+SC, +1,1pp em CO-DF, e quedas de -2,1pp em RJ, -1,9pp no Restante, e -1,5pp em RS, ficando MG estável com +0,1pp. Por conta disto, foi calculada a diferença 1985-2019 com uma

aproximação da correção da quebra metodológica ao subtrair, da variação de cada estado, o valor relativo à quebra metodológica.

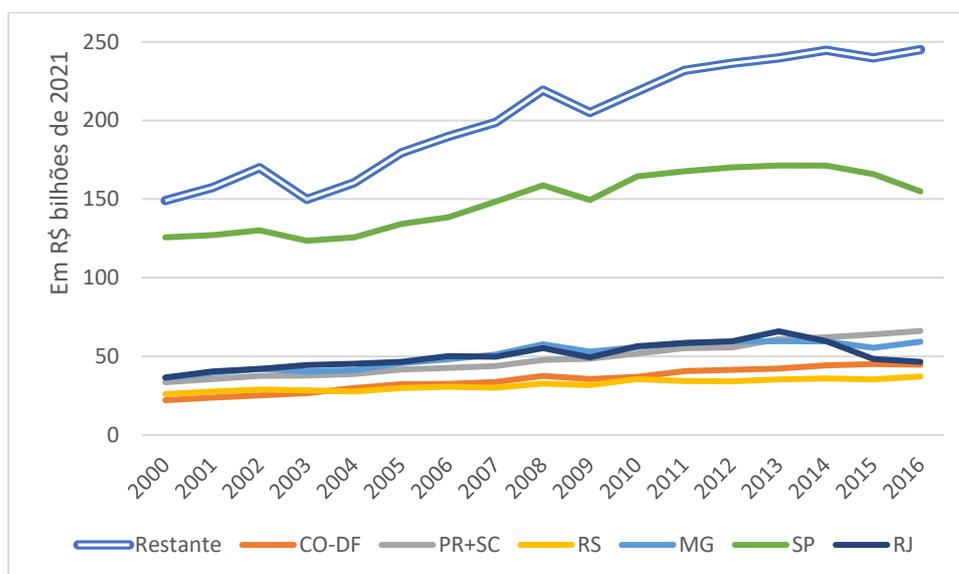
Aproximando uma correção da quebra metodológica das séries, o comparativo de longo prazo aponta uma grande e contínua redução na participação de SP (em cerca de um terço) desde 1985, e no RJ (em cerca de um sexto de sua participação) desde 2002. Há também grandes aumentos em PR+SC e CO-DF, e um aumento maior no Restante dos estados. As situações de RS e MG são positivas, mas com estagnação de RS desde 2002.

A trajetória da participação de cada estado na indústria nacional exibe forte correlação com os resultados sobre o desempenho das receitas, assumindo o mesmo ordenamento das demais análises que viemos desenvolvendo. PR+SC e CO-DF, com ênfase nos estados de PR+SC, vêm crescendo paulatinamente seu espaço na indústria; MG também cresce, em menor medida; o RS apenas mantém sua posição; enquanto RJ e sobretudo SP perdem relevância.

Tais dados confirmam as tendências de desconcentração industrial e desindustrialização assimétrica presentes na literatura. Ao mesmo tempo, exibem forte poder explicativo sobre a trajetória das receitas tributárias estaduais. As baixas taxas de crescimento das receitas dos estados centrais estão associadas tanto a uma perda de importância de suas economias, como a uma estagnação de seus setores industriais, que vem se construindo nos últimos 30 anos pelo menos. Em paralelo, a ascensão dos estados de PR+SC e CO-DF em termos de seu desempenho fiscal está associada também à desconcentração industrial que a eles beneficia. Um estudo mais aprofundado sobre as interrelações entre composição do setor industrial e seus rebatimentos tributários é necessário para avançar hipóteses mais fortes, mas as linhas gerais do processo são evidentes. Se, como Vieira (2012), associamos o baixo dinamismo fiscal a baixas capacidades de investimento em infraestrutura e de concessão de benefícios tributários, temos a realimentação do processo de desconcentração industrial.

5.4 O desempenho fiscal

Os determinantes das seções anteriores resultam na seguinte trajetória de RLR estadual de 2000 a 2016:

Gráfico 5.13 - RLR dos estados, a preços constantes

Fonte: Elaboração própria com base em PAF/STN. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB de 2021.

Com base nas análises precedentes sobre a RLR, nesta seção avaliaremos sua relação com os encargos das dívidas, e a consequente trajetória dos estoques de dívida estadual. Esta seção se inspira na análise feita por Lopreato (2018) sobre o desempenho fiscal estadual no período de 2000 a 2016, utilizando a base de dados PAF/STN (BFES 2017) e abordando as principais questões em relação aos 4 antigos estados centrais, além de GO, PE, BA e PA.

5.4.1 Breve histórico das dívidas estaduais desde a assinatura dos PAFs

Em nossa análise consideraremos como “dívida PAF” o conjunto das dívidas cujos encargos eram limitados pelo limite de comprometimento da RLR, chamadas de “dívidas intralimite”, abrangendo, além das dívidas refinanciadas pela Lei 9.496/97, também as do PROES e da Lei 8.727/93, entre outras. Até 2010, na ausência de novos endividamentos significativos, a trajetória das dívidas PAF é explicada diretamente pela relação entre:

- (i) A RLR, que tinha em geral 13% vinculado ao serviço da dívida do PAF (intralimite), pela aplicação do limite de comprometimento;
- (ii) Os juros contratuais (em geral de 6%) e o IGP-DI, os quais após 1999 têm um comportamento acumulado próximo à Selic; e
- (iii) O tamanho inicial do estoque de dívidas, que determina o quanto de encargos é rolado para além do proporcional à RLR, acumulando o chamado resíduo.

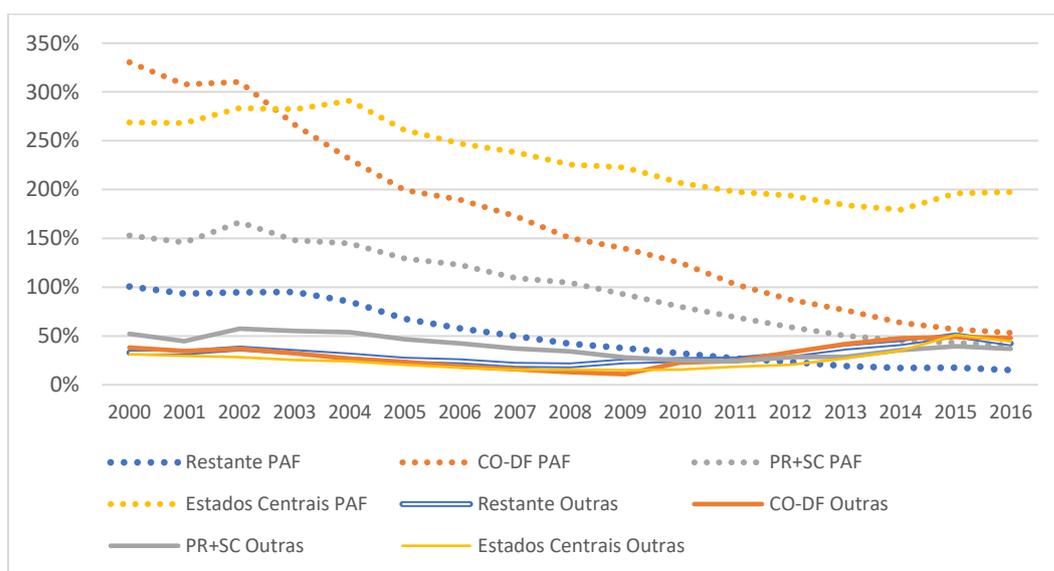
Após o período inicial do PAF – com as privatizações, transferências federais e recursos de empréstimos anteriores ao PAF – o ciclo de crescimento nacional dos 2000 garantiu o bom

desempenho da RLR, permitindo uma postura otimista aos avalistas do PAF. Mora (2016) argumenta que, até aí,

...fatores macroeconômicos exógenos aos governos estaduais foram determinantes para a trajetória descendente da dívida, criando as condições necessárias, mas não suficientes, para o novo ciclo [de endividamento] (Mora, 2016, p. 8).

A partir da crise de 2008, mas sobretudo a partir de 2012 começa a ocorrer um novo ciclo de endividamento. A União permite acesso a crédito externo¹⁴⁸ ou de bancos federais, ao mesmo tempo que expande transferências ao sustentar os repasses do FPE em alguns anos. Mora (2016) faz um levantamento deste ciclo. A trajetória dos estoques de dívida então se descola da trajetória de queda, aumentando os passivos de todos os estados; e os novos serviços de dívida cobrados já não são limitados pelo teto de RLR do PAF (por serem extralimite). Estas trajetórias podem ser verificadas no gráfico abaixo:

Gráfico 5.14 - Dívida PAF e Outras Dívidas / RLR



Fonte: Elaboração própria com base em BFES 2017 (PAF/STN). Dívida PAF refere-se ao conceito de “Dívida Intralimite”, que inclui¹⁴⁹, conforme a Lei 9.496/97, art. 6º, incisos I – dívidas refinanciadas pela Lei 7.976/89; II – dívidas BIB, DMLP e fundada externa com aval do Tesouro Nacional até 30/09/1991; III - Parcelamento INSS até 01/12/1992; IV – Parcelamento FGTS até 31/3/1996; V, VI e §1º – dívidas refinanciadas pela Lei 8.727/93; VII – as dívidas referidas nos incisos I e II relativas à administração indireta; VIII – dívidas de bancos estaduais com o BCB assumidas pelo Estado até 15/7/1998 (no caso da dívida do RJ, está equivocadamente classificada como BIB na base PAF); além da dívida refinanciada pela Lei 9.496/97, à exceção dos valores relativos a

¹⁴⁸ Como ocorrera na estratégia de endividamento subnacional dos 1970 pela Lei 4.131/62, e que posteriormente resultaria nos Avisos MF-30, na Lei 7.976/89, DMLP e outros refinanciamentos menores.

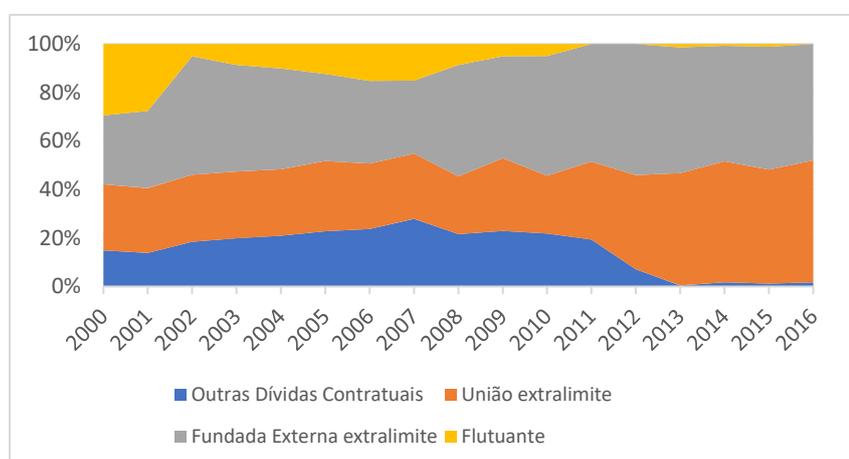
¹⁴⁹ Comparação dos dados de serviço da dívida intralimite, com os dados de serviço da dívida por credor, todos da base PAF/STN (BFES 2017), verifica que este conceito *por credor* (que permite avaliar o montante do estoque que se classifica como intralimite) abarca o serviço intralimite com margem de erro de até 1%.

amortização extraordinária, conta gráfica e PROES extralimite. Linha cheia - Dívida intralimite. Linha tracejada – Dívida PAF.

A dívida PAF se reduz rapidamente nos estados do CO-DF, saindo da primeira posição de 330% em 2000, para uma relação de 150% já em 2008, cerca 100% em 2011 e ao redor de 50% em 2016. PR+SC também têm bom desempenho, já que começam com estoques menores. Tal desempenho está em concordância com as previsões supracitadas de Mora e Giambiagi (2005) sobre a relação entre crescimento da RLR (que nestas unidades de análise fica acumulado acima de 4% a.a. nestes 16 anos) e trajetória do estoque de dívida. Como veremos abaixo, isso explica a queda do serviço das dívidas PAF (serviço intralimite) para abaixo do limite de 13% da RLR em alguns destes estados. PR+SC possuíam um volume de outras dívidas (dívida extralimite) um pouco maior do que o das demais unidades de análise, mas por conta do bom desempenho de suas receitas de longa data, também elas foram reduzidas nos anos 2000.

Os estados centrais possuem trajetórias bastante parecidas, pelo que foram agregados nessa análise. A composição das outras dívidas (extralimite) nos estados centrais pode ser analisada no gráfico abaixo. Nota-se a importância rapidamente decrescente da dívida flutuante, de curto prazo, e a partir de 2010 a preponderância das dívidas externa e com a União.

Gráfico 5.15 - Composição da dívida extralimite por credor, antigos estados centrais



Fonte: Elaboração própria com base em PAF/STN.

O novo ciclo de endividamento (extralimite) seguiu uma proporção na federação equivalente às RLRs dos estados. Quanto às dívidas PAF, mantinham a distribuição marcadamente desigual que o desempenho da RLR indica: em 2016 todos os estados do Oeste, e o agregado dos estados restantes, estava em uma razão Dívida PAF/RLR em torno ou menor que 50% da RLR. Já a relação dívida PAF/RLR nos estados centrais passa por uma piora nos indicadores até 2004, muito por conta dos choques no IGP-DI já mencionados anteriormente, seguida de melhora gradual até 2011, chegando aos 200% de dívidas PAF/RLR apenas na

década de 2010. O novo ciclo de endividamento extralimite se inicia aí, a partir de quando o acúmulo de nova dívida compensa a redução da dívida PAF. O final do período a partir de 2015 é evidentemente de piora dos indicadores, acusando a crise fiscal de RS, MG e sobretudo RJ.

Mora (2016, associa diretamente o endividamento estadual à ação intencional do governo federal:

A queda da dívida estadual observada entre 2000 e 2008 criou as condições necessárias para que um novo ciclo de endividamento ocorresse, pois permitiu uma redução da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a RCL (...) Contudo, em decorrência dos mecanismos de controle de endividamento, explícitos nas resoluções do Senado e implícitos no PAF, novas operações de crédito implicavam a necessidade da aprovação do governo federal. Considera-se que este processo foi possível pela conivência, quando não estímulo propriamente dito, do governo federal. Inicialmente, houve uma mudança no marco legal, com a alteração dos critérios utilizados para avaliar a capacidade de endividamento, e no maior peso conferido à discricionariedade por parte das autoridades federais. Posteriormente, a decisão recorrente de aprovar a concessão de empréstimos aos governos estaduais revela que o aumento do endividamento estadual foi uma política de Estado. Essa política está evidenciada na natureza dos credores: agentes externos e bancos federais. A dívida externa foi tomada com o aval do Tesouro Nacional; portanto, se alguma UF se tornar inadimplente, o ônus será automaticamente transferido para o governo federal. Os bancos federais, por sua vez, foram importantes financiadores dos governos estaduais. (Mora, 2016, p. 38, grifos nossos)

A partir de 2014 há mudanças no arcabouço legal do PAF, da mesma maneira como as disputas em torno do FPE e da Lei Kandir avançam no STF, indicando o início do novo período de tensionamento do regime fiscal na federação. Em nov/2014 a LC 141 determina em termos gerais a redução dos juros cobrados pelo PAF, com data-base jan/2013, para IPCA+4%. Após o eclodir da crise em 2015, e sem avanço, sua aplicação é reafirmada pela LC 151 de ago/2015; mas seus efeitos se dão a partir sobretudo das renegociações da dívida em 2016. O ano de 2016 é muito marcante para a dívida subnacional na medida em que é instituído o Novo PAF pela LC 156 que substitui o antigo regime para quase todos os estados, enquanto RJ, RS e MG avançam negociações sobre ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF)¹⁵⁰ da LC 159/17. A crise que se abate a partir de 2015 provoca situações críticas de inadimplência, retenção de receitas e multas contratuais, que vão modificar inteiramente a dinâmica das dívidas. Tal análise não entra no nosso escopo: analisaremos aqui o comportamento durante o período de vigência do antigo PAF.

¹⁵⁰ O RJ entra em 2017 no RRF, ano em que sofre intervenção militar da União. MG e RS usufruem de alguns benefícios do RRF por meio de liminares, judicializando a questão (cf. BFES 2021, pp.86-90 a situação de cada estado). Em 2021 e 22 as negociações em torno do Novo RRF (LC 178/21) envolvem os mesmos estados, além de GO, cuja adesão é aceita, enquanto o RJ ainda em meados de 2022 é recusado e judicializa a questão.

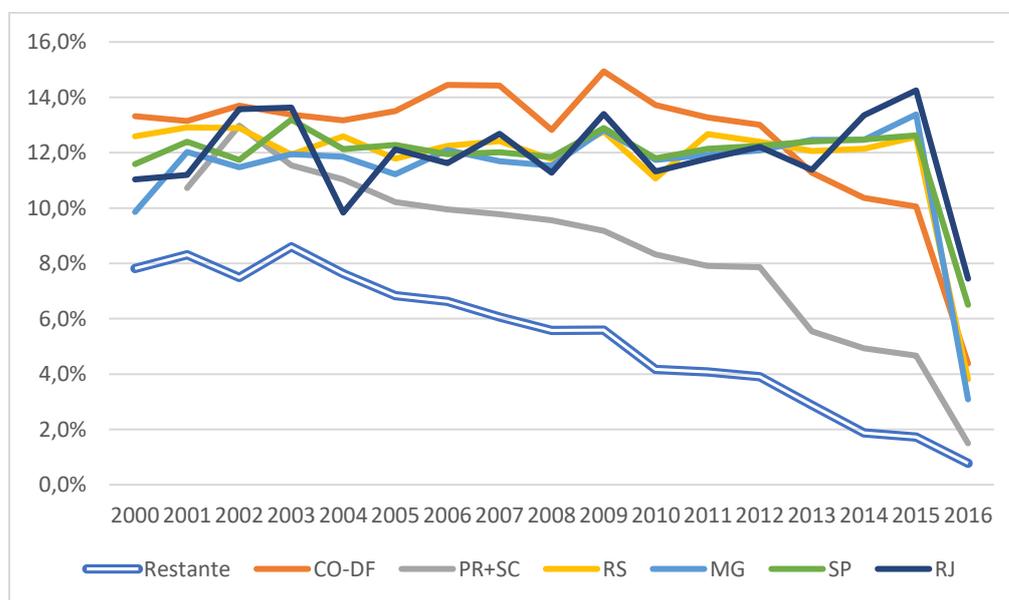
5.4.2 O Serviço da Dívida PAF

Peça fundamental nesta arquitetura é haver o limite de comprometimento de receita, em geral de 13% da RLR, com o serviço da dívida abarcada pelo PAF – a dívida “intralimite”. Deve-se notar que sempre que o serviço da dívida ultrapassa o teto, sendo por ele limitado, a situação na prática assemelha-se a um mecanismo de redistribuição das receitas tributárias, na medida em que a proporção de 13% das mesmas ganha uma vinculação¹⁵¹ ao pagamento dos encargos com a União.

Na análise do período, para alguns estados onde o estoque de dívidas – e, portanto, o serviço devido – não são tão altos, ou a RLR apresenta alto crescimento, aos poucos o serviço devido passa a significar valores inferiores ao limite de comprometimento da RLR, reduzindo portanto a proporção da sua arrecadação que é apropriada pela União. Nos antigos estados centrais, no entanto, devido aos estoques maiores, e ao baixo desempenho das receitas, isto não ocorre.

No gráfico abaixo, vemos a trajetória do serviço da dívida intralimite em proporção da RLR. Vemos a estabilidade das proporções, explicitando a lógica do teto de comprometimento¹⁵².

Gráfico 5.16 - Serviço PAF / RLR (2000-2016)



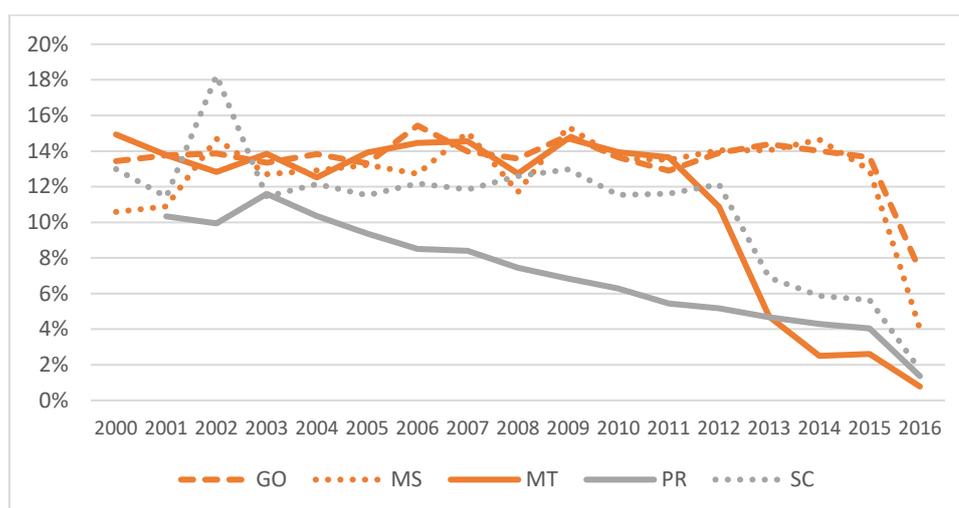
¹⁵¹ A designação de “vinculação de receitas” para caracterizar estas prestações, pode ser defendida pela fundamentação jurídica destes encargos ter sido expressamente permitida pela EC 3/93. A EC 3/93 inseriu o §4º excepcionalizando o art. 167, IV, que é o dispositivo constitucional da não-afetação (não-vinculação) de impostos, e para o qual há poucas exceções, dentre as quais as vinculações com Saúde e Educação.

¹⁵² Os encargos não atingem exatamente 13% da RLR porque o cálculo do denominador do limite de comprometimento requer alguns ajustes contábeis.

Fonte: BFES 2017 Anexo I (PAF/STN), sendo o serviço intralimite considerado. O dado do PR em 2000 inclui uma amortização extraordinária de 37% da RLR pelo que não foi considerado.

Vemos que os estados centrais se mantêm numa proporção estável da RLR até 2016 quando as negociações da LC 156/16, o Novo PAF, suspendem diversos encargos. A trajetória dos estados do Oeste está analisada especificamente abaixo.

Gráfico 5.17 - Serviço PAF / RLR, estados do Oeste (2000-2016)



Fonte: BFES 2017 Anexo I (PAF/STN), sendo o serviço intralimite considerado. O dado do PR em 2000 inclui uma amortização extraordinária de 37% da RLR pelo que não foi considerado.

Vemos que o estado do PR reduz seu comprometimento de receita desde os primeiros anos. Isto significa que, no PR, para além do estado ter bom desempenho da RLR nestas décadas, a sua taxa de crescimento da “RLR após pagar os encargos da dívida PAF” é ainda maior a partir de 2005, quando os encargos PAF começam trajetória descendente em termos de vinculação da RLR.

Os estados de MT e SC também conseguem reduzir o serviço PAF a partir de 2012 e 2013 respectivamente. Já GO e MS se mantêm ao redor dos 14% até 2015, ainda que os estoques de dívida PAF desses estados tenham se reduzido muito.

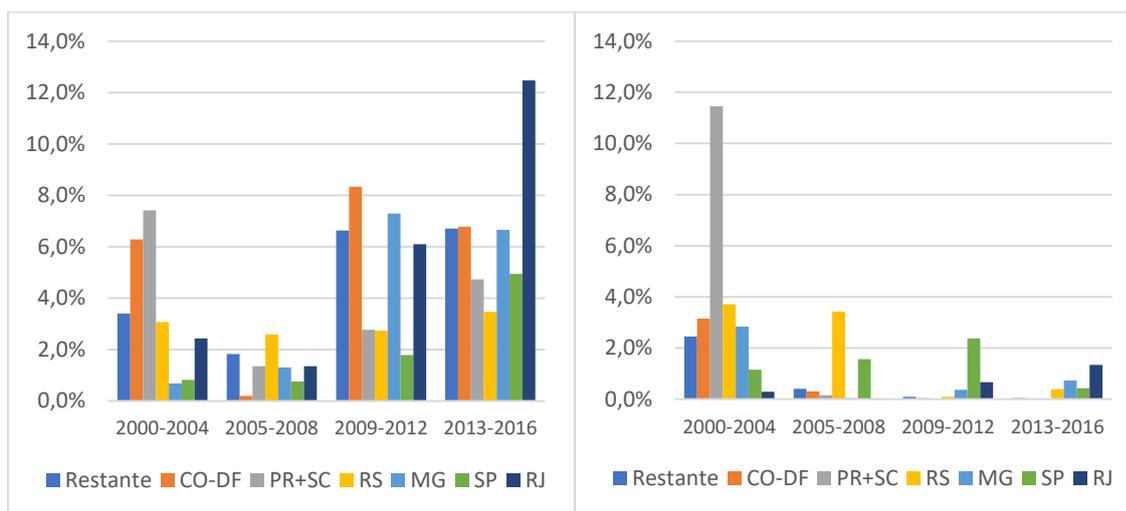
Enquanto isso, para os estados centrais, a vinculação de 13% da RLR é um dado de longo prazo, sem possibilidade de desaparecer antes de pelo menos mais uma década.

5.4.3 Serviço da dívida total e Resultados primário e orçamentário

Para uma análise da situação fiscal como um todo dos estados no período, é necessário adicionar o serviço das outras dívidas (extralimite), as receitas financeiras correntes que o estado recebe, bem como receitas de capital do estado como alienações de bens e os recursos de novas operações de crédito.

O pagamento do serviço da dívida total requereu diversas medidas para obtenção de receitas de capital, como alienação de ativos, além de ter sido beneficiado pela obtenção de operações de crédito, que expandiram as disponibilidades de caixa. Pelos dados abaixo, vemos algumas importantes alienações de ativos, e a presença de operações de crédito significativas em diversos momentos, seja no início dos 2000, seja a partir de 2009.

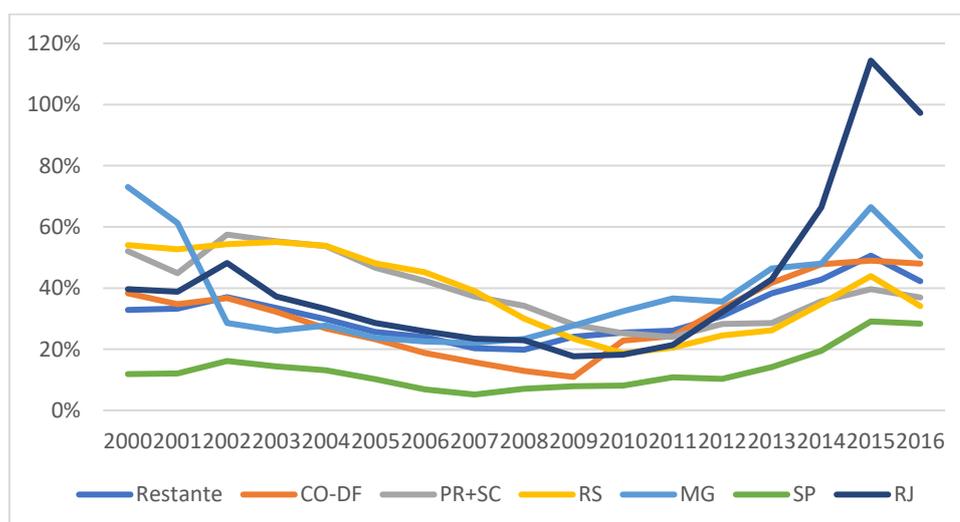
Gráficos 5.18 e 5.19 - Operações de crédito / RLR e Alienação de ativos / RLR



Fonte: Elaboração própria com base em PAF. Média simples dos anos assinalados.

As operações de crédito geram os encargos da dívida extralimite, a qual já vimos que aumenta a partir sobretudo de 2011, com acumulação acelerada no RJ a partir de 2013.

Gráfico 5.20 - Dívida extralimite / RLR

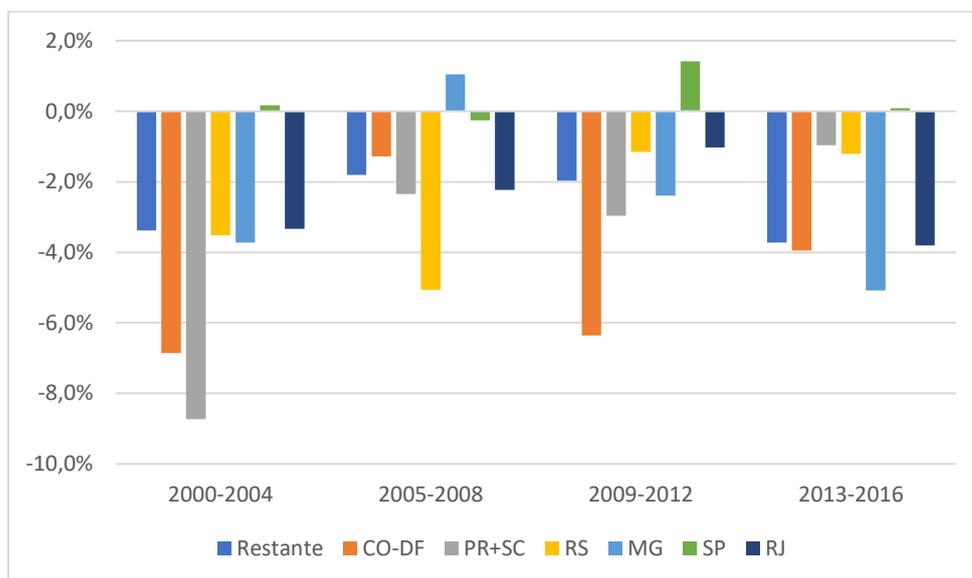


Fonte: Elaboração própria com base em PAF. Média simples dos anos assinalados.

Vemos pelo gráfico abaixo que os encargos das dívidas extralimite no início da década de 2000 situavam-se em torno dos 4% da RLR, caindo para ao redor de 2% até 2012 (com

exceções para cima em RS e CO-DF, e para baixo em SP) e voltando aos 4% em diversos estados no quadriênio de 2013-2016.

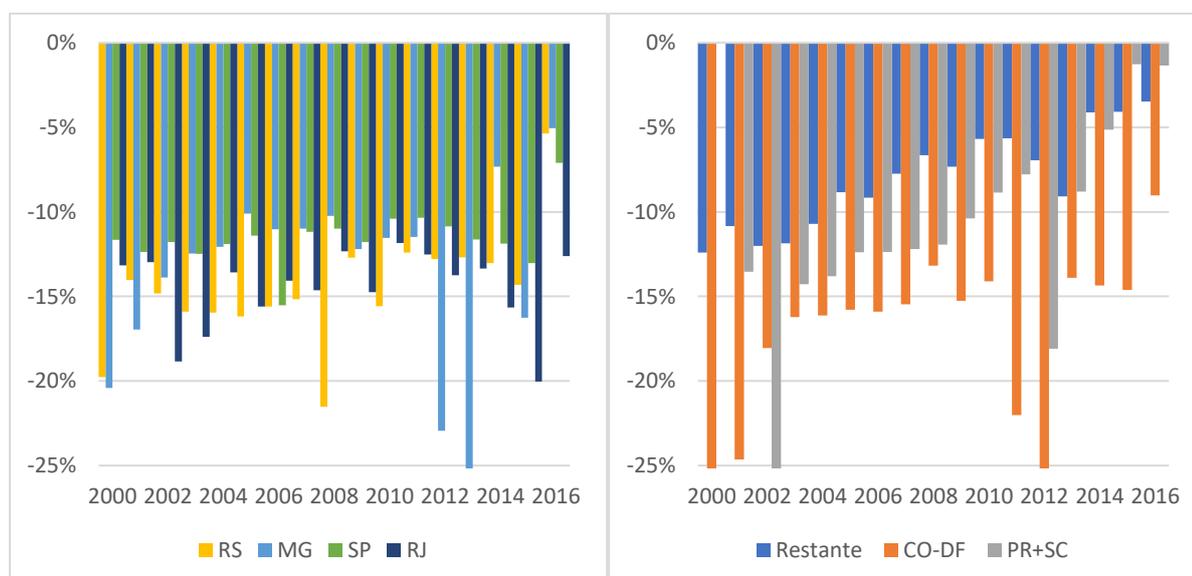
Gráfico 5.21 - Serviço da dívida extralimite líquido de receitas financeiras como proporção da RLR



Fonte: Elaboração própria com base em PAF. Média simples dos anos assinalados.

Estes encargos extralimite, somados ao serviço da dívida PAF (intralimite), e subtraídos de eventuais receitas financeiras correntes, resultam nos encargos líquidos:

Gráficos 5.22 e 5.23 - Encargos totais, líquidos de receitas financeiras / RLR



Fonte: Elaboração própria com base em BFES 2017 (PAF/STN). Encargos líquidos como negativo da soma de “X- Nec Financ Bruta” e “Primário”. Dado de PR+SC em 2000 excluído por divergente.

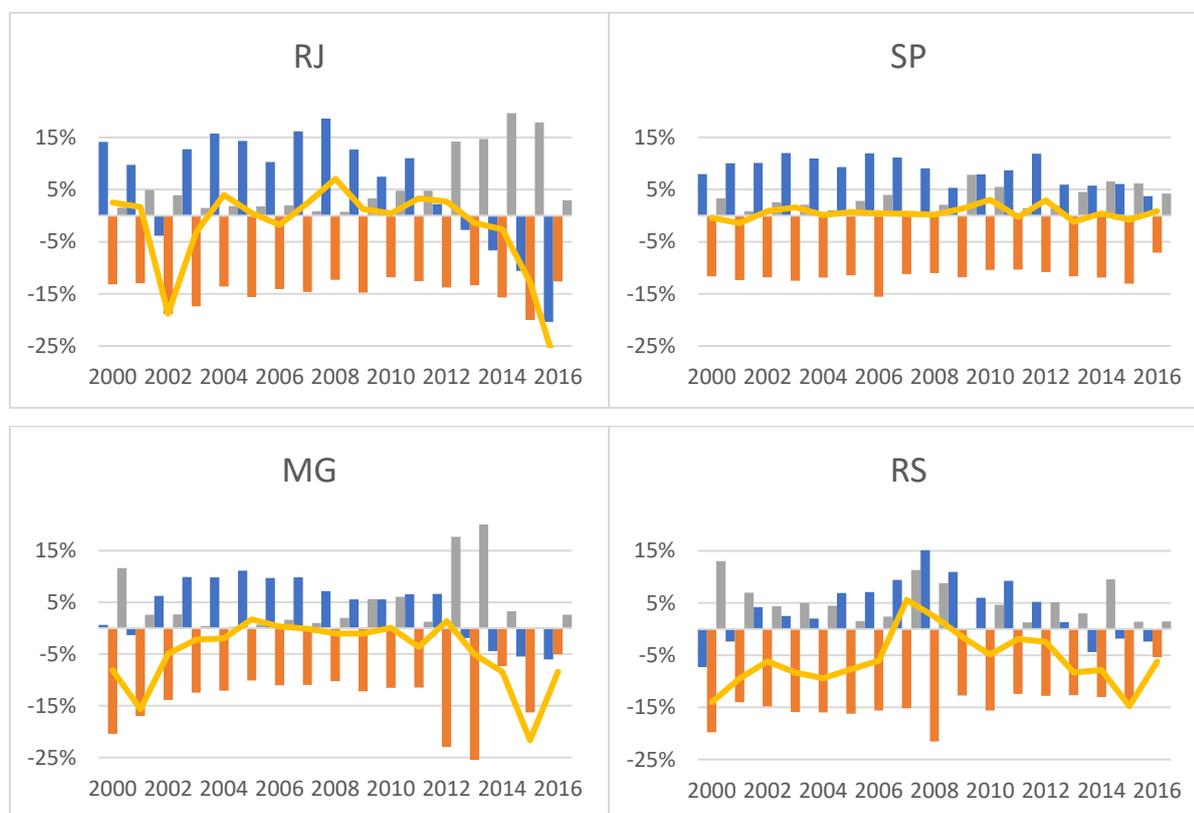
Vemos que:

- PR+SC os encargos líquidos se reduzem consistentemente a partir de 2010, seguindo o peso declinante do serviço PAF para PR e a partir de 2012 também para SC.

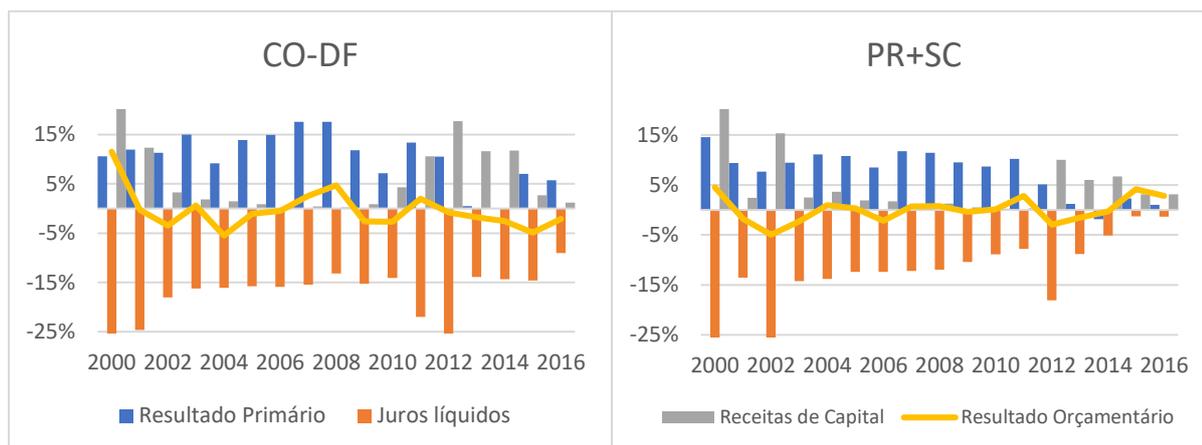
- CO-DF os encargos líquidos 15% até 2015;
- RS os encargos líquidos se mantêm 15% até 2008, depois 13% até 2014;
- MG os encargos líquidos caem para cerca de 11% em 2005, até começar a oscilar muito a partir de 2012;
- SP os encargos líquidos são estáveis abaixo dos 13% até 2015;
- RJ os encargos líquidos são mais oscilantes entre 13 e 15% até 2014, acelerando para 20% em 2015,

Com estes encargos, as receitas de capital (alienações e operações de crédito), e o resultado primário, temos o resultado orçamentário¹⁵³ dos estados:

Gráfico 5.24 - Composição do Resultado Fiscal / RLR



¹⁵³ Referimos o resultado orçamentário como aquele alcançado após a incidência de todas as receitas e despesas do período, para o qual déficits significam o uso de dinheiro em caixa ou o atraso nos pagamentos.



Fonte: BFES 2017 (PAF/STN). Receitas de Capital consideradas como “XI- Fontes de Financiamento”; Encargos líquidos como negativo da soma de “X- Nec Financ Bruta” e “Primário”; Resultado Orçamentário como o negativo de “XII - Atrasos/Deficiência (X - XI)”.

Vemos que:

- O RJ mantém seus pagamentos em dia até 2011 sobretudo pela geração de superávits primários entre 5% e 15% da RLR, os quais são então substituídos por grandes operações de crédito da ordem de 15% da RLR, mas que são insuficientes a partir de 2014 por conta dos crescentes déficits primários, acumulando então déficits orçamentários;
- Em SP as receitas de capital influem em 2009 e 2010, e a partir de 2013, mas ao redor de 5% da RLR. O estado mantém-se estável com superávits primários em torno de 10% da RLR na década de 2000, e após 2012, 5% da RLR, saldando seus compromissos;
- MG após um início conturbado gera primários de cerca de 10% até 2008, com significativas receitas de capital em 2009-2013 aliviando a pressão sobre o primário, reduzido para 5% da RLR, até se tornar deficitário a partir de 2014 ao redor dos -5% da RLR acumulando déficits orçamentários;
- O RS apresenta situação difícil ao longo de todo o período, envolvendo receitas de capital (dentre as quais alienações) em torno de 5% da RLR, e primários somente entre 2005 e 2011 oscilando em torno de 9% da RLR, com déficits em torno de -5% a partir de 2014, apresentando déficit orçamentário em quase todos os anos o que implica em acúmulo de Restos a Pagar;
- CO-DF apresentam superávits primários altos, atingindo 15%, e com receitas de capital ao redor de 13% no período final saldando seus compromissos, para já retornarem a superávits primários de 5% em 2015;
- PR+SC apresentam superávit primário de cerca de 12% até 2011, quando algumas operações de crédito da ordem de 5% os auxiliam. A forte redução nos encargos de

dívida, no final do período, lhes permite manter os pagamentos em dia com pouco uso de superávit primário ou receitas de capital.

Note-se que os resultados orçamentários negativos significam na prática o uso de caixa, quando existente, ou atrasos (acúmulo de Restos a Pagar, endividamento com fornecedores) e cancelamentos de despesas (cancelamentos de Restos a Pagar), significando uma gestão financeira instável.

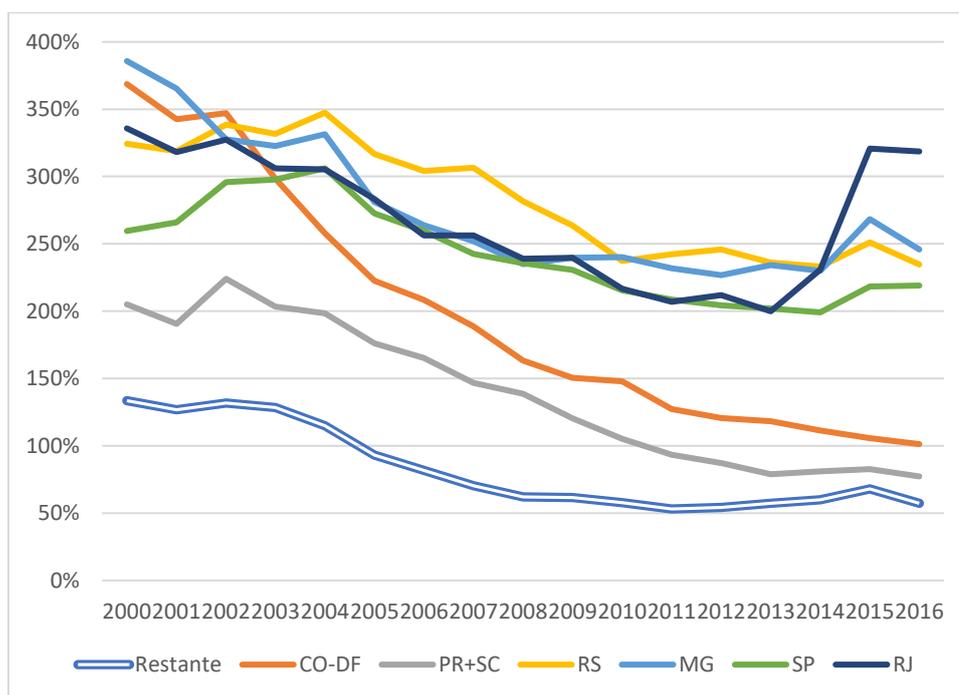
A partir de 2003 os resultados primários dos estados centrais se mantêm acima de 10%, salvo o RS que passa por dificuldades de pagar seus encargos. A partir de 2012 todos pioram seus resultados primários, mas SP ainda se mantêm até 2016 com cerca de 5% de superávit, e CO-DF se recompõem. A comparação com os resultados orçamentários explicita a dificuldade do RS em atender ao ajuste fiscal necessário, e a deterioração após 2012, com acúmulo de Restos a Pagar em muitos dos entes.

A situação de SP necessita de uma análise especial. Vimos que o estado teve um dos piores desempenhos de receitas e da economia como um todo, além de ter alto estoque de endividamento. Ainda assim, pôde saldar seus compromissos, gerando superávits primários. Cabe notar, apenas, que o estado de SP, por ser desproporcionalmente mais rico que os demais, possui características próprias que talvez expliquem essa situação¹⁵⁴.

Já a situação dos estados de PR+SC e CO-DF se apresenta como mais confortável, sem envolver grandes valores de déficit orçamentário que não possam ser compensados por superávits orçamentários acumulados em outros anos.

As consequências destas trajetórias se expressam nos estoques de dívida total (intra-limite e extra-limite) dos estados:

¹⁵⁴ Veja-se Pinto, Silva e Cavalcanti (2006) para uma análise dos fortes cortes, com extrema redução de investimentos estaduais em infraestrutura, em SP de 1980 a 2005.

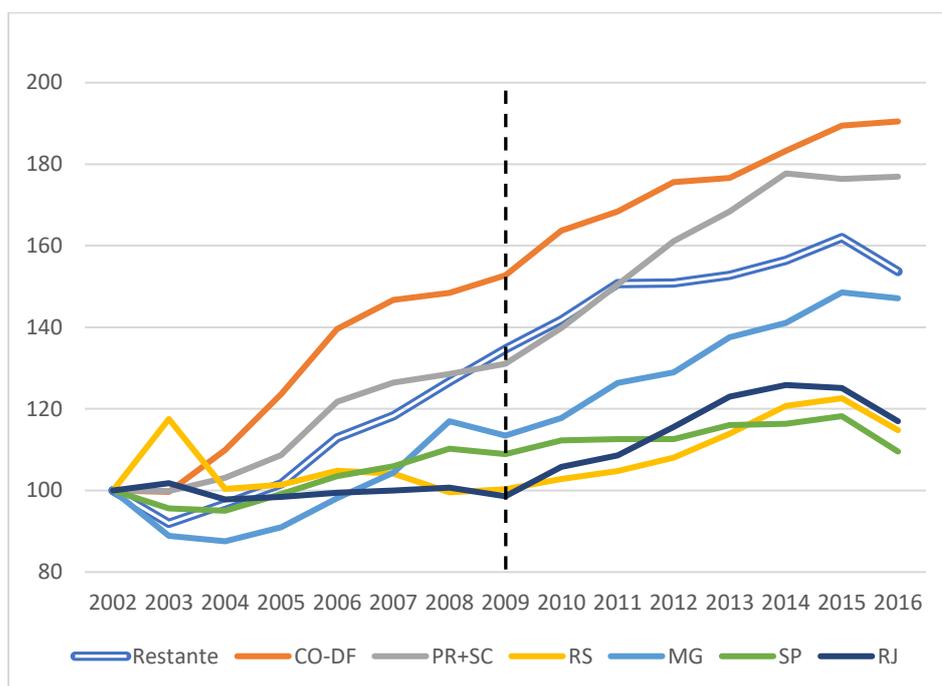
Gráfico 5.25 - Dívida total em proporção da RLR

Fonte: Elaboração própria com base em BFES 2017 (PAF/STN).

As dívidas dos estados de CO-DF, PR+SC e o agregado dos Restantes, que em 2000 eram respectivamente 369%, 205% e 134% da RLR, situam-se, em 2016, todas entre 50% e 100% da RLR. Enquanto isso, as dívidas dos estados centrais como um todo estão em 2004 entre 300% e 350% da RLR, reduzindo-se quase a 200% às vésperas da crise de 2015, quando interrompem a trajetória descendente. As suspensões de pagamentos de encargos a partir dos últimos anos determinará uma recomposição acelerada de tais estoques.

5.4.4 Estimativa de gastos com pessoal ativo

Pode-se analisar ainda, como indicador da pressão contracionista em cada estado, a taxa de crescimento dos gastos com funcionários estaduais na ativa. A estimativa pode ser feita pela exclusão das categorias de despesa com os maiores problemas de heterogeneidade de critérios de classificação. Estas são sobretudo as relativas a funcionários inativos e às contribuições dos servidores ao sistema previdenciário.

Gráfico 5.26 - Crescimento real da despesa com pessoal ativo

Fonte: EOE/DCAs (STN). Nota: Grupo de Despesa 1 (pessoal), sem elementos de inativos (1, 3 e 5), elemento de contribuição patronal (13), elemento de despesa intraorçamentária (91), elemento de despesas de exercícios anteriores (92) e elementos de indenizações e restituições (93 e 94). Despesas empenhadas. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB. Assinalado o ano de 2009 de mudança de tendência para algumas unidades de análise.

Vemos como o ordenamento das unidades de análise mantém-se o mesmo, com CO-DF na frente, seguidos de PR+SC. Em seguida temos MG, e no fim o restante dos centrais RJ+SP+RS. Estes três últimos estados mantiveram estagnados seus gastos com funcionários ativos entre 2002 e 2009, para crescê-los na velocidade do restante da federação por alguns anos até a crise de 2015.

5.5 Conclusão

Classificando os estados entre os que tiveram bom desempenho fiscal, e os estados que passaram por crise e forte ajuste, podemos resumir a classificação de Mora (2002) em dois grandes blocos, além do bloco que está fora do escopo:

- (i) Os “*antigos estados centrais*”, com SP no topo e com características próprias, seguido por MG, RJ e RS;
- (ii) Um “grande Centro-Oeste” ou “*Oeste*” que inclui o Centro-Oeste e os novos centros de PR e SC, que possuíam altos estoques de dívidas nos 1990, e crescerão em importância econômica nas duas décadas seguintes; e
- (iii) Os *estados restantes*, fora do escopo da nossa análise, das regiões Norte e Nordeste, incluindo ainda o ES e por vezes o DF.

ou não de ter sido feito naquele momento extremo (em especial entre 1993 e 1999), para a contenção a médio prazo da hiperinflação brasileira. Trata-se de avaliar que a execução daqueles contratos hoje assume a forma de passivos impagáveis, que precisam ser redefinidos para resolver o impasse na relação da União com os estados centrais, e na sustentação fiscal destes estados. O poder de redistribuição fiscal permanente na federação que aqueles contratos determinaram foi muito além do que cabia à decisão de instrumentos infralegais, sobretudo a longo prazo.

Nesse contexto, volta-se a questionar que a longo prazo as “benesses” dos PAFs talvez tenham sido subsídios baixíssimos. Os PAFs:

- (i) Cobraram 20% à vista;
- (ii) Impuseram o fim dos bancos estaduais e das distribuidoras elétricas, além de outras estatais;
- (iii) Subsidiaram os encargos só até 1999, após o que os encargos cobrados foram equivalentes à Selic (que era cobrada antes dos PAFs);
- (iv) Recuaram a data-base de refinanciamento da dívida mobiliária só até mar/1996 deixando contar 3 anos de Selic (altíssima) após a Lei 8.727/93 (e a previsão de seu art. 6º);
- (v) Para os estados centrais, se sustentaram na limitação de comprometimento da RLR, e na rolagem automática do “resíduo” acima do limite de comprometimento.

Os antigos estados centrais concentravam os maiores estoques de dívida em termos absolutos também porque, sozinhos, correspondiam a 66% do PIB nacional em 1985, e 64% em 1999¹⁵⁶. O crescimento da economia necessário para estabilizar e quitar tal dívida seria por si só suficiente para caracterizar uma economia nacional pujante, pela própria magnitude de suas economias estaduais. Em vista da mudança no setor dinâmico da economia brasileira, ocorrida a partir dos anos 1980, em direção à reprimarização, as antigas economias industriais do país amargaram taxas de crescimento contidas. Somando-se a isso, os crescentes *encargos com inativos* – decorrentes tanto da expansão passada dos serviços públicos de bem-estar, como do aumento recente da longevidade da população – concentram-se sobretudo nos antigos estados centrais, que já dispunham de máquina pública desenvolvida há mais tempo, consumindo cada vez maior porção de suas receitas.

¹⁵⁶ Em 2019 já eram 58%, havendo ainda 11% em PR+SC e 6% em CO-DF para um total de 75%, ou ¾ do PIB nacional.

Já para os estados menores, fatores conjunturais e específicos, como o avanço da fronteira agrícola ou a desconcentração industrial – seja por deseconomias urbanas dos antigos grandes centros, seja por incentivos fiscais dos estados vizinhos com maior folga fiscal – bastariam para determinar taxas de crescimento de suas receitas suficientes, mesmo em contextos de baixo crescimento nacional. Sobretudo em relação aos estados de criação ou de desenvolvimento da máquina pública recentes, os encargos com inativos ainda não são tão relevantes.

Desta forma, os estados centrais ingressam nos anos 2000 com uma tripla desvantagem: concentram os maiores estoques de dívida; possuem encargos com inativos maiores e crescentes; e, em um contexto de políticas industrial e regional desmontadas, levando à desconcentração industrial descoordenada, têm a perspectiva de taxas de crescimento comprometidas pela sua desindustrialização.

Esses fatores levaram gradualmente a uma assimetria no espaço fiscal disponível entre os estados, e os que tinham espaço fiscal utilizaram-no para alimentar uma guerra fiscal, atraindo empresas dos estados centrais. Identifica-se, assim, uma retroalimentação do processo com alto poder explicativo sobre a trajetória das finanças estaduais nas duas primeiras décadas do século XXI. Além disso, pela própria autonomia estadual na gestão do ICMS, o principal imposto indireto do país, em um contexto das economias estaduais mais importantes enfrentando austeridade permanente, tivemos desde então duas décadas de deterioração da qualidade de nosso sistema tributário – a guerra fiscal desenvolvida a nível estadual – o que pode ser um dos aspectos estruturais mais sensíveis da crise atual do Brasil.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, procuramos problematizar as visões correntes sobre as finanças estaduais no Brasil.

No capítulo 1, criticamos a falta, na agenda de pesquisa teórica dominante e no senso-comum que orienta as opiniões públicas, de considerações sobre (i) o papel ativo do Estado nas transformações na estrutura produtiva e a necessidade de *planejamento econômico* de longo prazo em múltiplas escalas territoriais; (ii) as consequências deletérias de regramentos fiscais sobre a cooperação fiscal e tributária regional, criando obstáculos para o desenvolvimento econômico nacional; e (iii) o caráter político do refinanciamento intergovernamental e da taxa de juros cobrada dentro do embate coordenação vs. autonomia.

Nos capítulos 2 e 3, debatemos a lógica fiscal das instituições do regime desenvolvimentista antecedente às crises dos anos 1980 e a disfuncionalidade dos ajustes contracionistas implementados a partir sobretudo de 1983. Ressaltando as transformações federativas no período e o debate sobre o estadualismo predatório como uma das causas da hiperinflação (Abrucio, 1998; Franco, 1995 e 2017) apresentamos uma retrospectiva das reformas centralizadoras e das renegociações financeiras levadas a cabo a partir dos anos 1990, e que conformaram o atual “federalismo centralizado” (Arretche, 2020; Lopreato, 2020) e os passivos impagáveis dos estados centrais. A politização da dívida estadual nos 1990 dentro de um contexto de reforma do setor público se expressou na constituição de passivos e cobranças de juros com consequências que extrapolaram em muito aquele período. Neste sentido, no apêndice ao capítulo 3 é simulada até 2016 a revisão (proposta na Carta de Porto Alegre de 1999) do boicote político que o BCB fez em relação às principais economias estaduais no contexto da Lei nº 8.727/93.

O capítulo 4 apresentou as bases de dados fiscais sobre finanças estaduais, subsidiando pesquisas neste campo que possui abundância de dados mas é sempre tratado como pertencente ao “inferno metodológico” das finanças “subnacionais” que abarcam mais de 5 mil municípios e de que é difícil avaliar a homogeneidade dos critérios contábeis. A seguir, com estes dados, foi feita a análise do desempenho tributário e da gestão financeira ao longo dos 16 anos até 2016, com foco nos estados do “Grande Sul” do país, abarcando as principais economias, por um lado, e do outro o bloco de estados aqui chamados de “Oeste” que fornece uma comparação de trajetória. O caso dos estados do Centro-Oeste, altamente endividados em 2000, subsidia a hipótese de o desempenho das finanças estaduais ter sido largamente exógeno a gestões

específicas e pautado por grandes dinâmicas regionais e produtivas. Ressaltamos, no regime “isonômico” dos PAFs, o beneficiamento tácito do Oeste em relação aos antigos estados centrais. Em resumo, podemos concluir que os PAFs:

- (i) forçaram contrações de gastos sem qualificação sobre sua pertinência para o estímulo da economia ou de encadeamentos estratégicos, formando uma política de austeridade (intencional) que deprimiu a atividade econômica e o crescimento potencial do Brasil;
- (ii) forçaram tais contrações de maneira fortemente desigual entre os estados, penalizando os antigos estados centrais, mas beneficiando os estados do Oeste; e
- (iii) pela restrição fiscal excessiva, que pressionou pela degeneração das políticas de desenvolvimento estaduais em uma guerra fiscal, corroeram a qualidade do sistema tributário, resultando na superexploração dos antigos impostos únicos e na concessão de incentivos desprovidos de lógica de planejamento nacional.

Conforme ressalta Lopreato (2020) a degeneração do sistema tributário que vem ocorrendo é indissociável do impasse federativo. As propostas de reforma tributária vêm sendo infrutíferas por não terem como ponto de partida a discussão do modelo de federação desejável, visando manter o *status quo* e causar o menor impacto possível.

Estas últimas conclusões reafirmam a necessidade da rediscussão sobre o significado histórico dos passivos financeiros dos entes subnacionais. Espera-se haver explicitado não haver “justiça” contábil inerente às punições e prêmios que o direito financeiro ditou entre os entes da federação. O juro intergovernamental é uma decisão política, que tem o significado de estender temporalmente uma redistribuição fiscal determinada pelo Executivo da União, em evidente tensionamento das arenas constitucionais de redefinição do desenho fiscal. Em uma palavra, tal juro não é uma boa mensuração da “culpa” macroeconômica de longo prazo, mas um efeito colateral da gestão macroeconômica da moeda e da barganha federativa por autonomia vs. coordenação. A demanda da Carta de Porto Alegre de 1999, simulada no apêndice do capítulo 3, de reposicionar a data de refinanciamento da dívida mobiliária estadual para junto de 1993, bem expressa este enfoque.

Além disso, como o próprio gasto deficitário de um estado induz o crescimento de outros estados, e às vezes pouco beneficia as receitas dele próprio, culpá-lo por gastar, e elogiar a “boa administração” dos que se beneficiaram é tanto ilógico como produz um regramento fiscal contraproducente, que sabota a complementariedade das economias regionais e com isso o desenvolvimento produtivo nacional em meio a disputas fiscais irracionais – a guerra fiscal.

A solução de longo prazo para a crise brasileira está na solução da crise de longo prazo da relação da federação com os estados centrais e suas políticas regionais de desenvolvimento econômico. Só assim é possível a *paz fiscal*, pré-requisito para uma retomada do desenvolvimento econômico no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

Abrucio, F. (1998) Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Editora Hucitec.

_____. (2005) A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de sociologia política, Curitiba, 24, p.41-67

Affonso, R. (2003) O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico. Tese (doutorado) Unicamp

Afonso, J.; Pinto, V. (2016). Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas. Caderno virtual do IDP, v.2, n.35, 2016.

Afonso, J.; Lukic, M.; Castro, K. (2018) ICMS: Crise federativa e obsolescência. Revista de Direito FGV-SP, V. 14 N. 3, 986-1018, setembro-dezembro.

Afonso, J.; Castro, K. (2019). Carga tributaria brasileira em perspectiva histórica – estatísticas revisadas. Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF.

Almeida, A. (1996) Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual. Texto para discussão IPEA 448.

Almeida, M. (2001) Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. BIB, São Paulo, n. 51, 1º semestre de 2001, pp. 13-34

Andrade, E. (2019) Regulamentação do artigo 91 do ADCT: Os aspectos fiscais, jurídicos e políticos que limitam a edição de lei complementar e aprofundam as desigualdades fiscais entre os entes federativos. Curso de Especialização em Direito Financeiro e Tributário, Pós-Graduação “Lato Sensu”, Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense.

Araujo, E. (2001) Carga tributária - evolução histórica: uma tendência crescente. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001. Informe SF, 29.

Araujo, V.; Gentil, D. (2021) O segundo governo FHC: Consolidação e crise do projeto neoliberal. Em: A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações. Araujo, V.; Mattos, F. (orgs.). Hucitec Editora, São Paulo.

Arretche, M. (2012) Democracia, federalismo e centralização o Brasil. Editora FGV, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.

_____. (2020) Um federalismo centralizado. Blog DADOS – Revista de Ciências Sociais, [publicado em 25 março de 2020] Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/>

_____; Schlegel, R. (2014) Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro. Documento para discussão BID.

Bacha, E. (1994) O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. Brazilian Journal of Political Economy, Vol. 14 No. 1 (1994), Jan-Mar / 1994, Pages 1-17

- Banco Central do Brasil (BCB). (1999) Boletim do Banco Central do Brasil - Relatório 1999.
- _____. (2001) Boletim das Finanças Estaduais e Municipais – Dezembro/2001. Departamento da Dívida Pública – DEDIP.
- _____. (2022) PROES – títulos emitidos. Página web, acesso em 2022: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Ffid%2Fgedes%2FproesTitulosEmitidos.asp>
- Bastian, E.; Bastos, C.; Bielschowsky, R.; Braga, J. (2016) Some stylized facts on external shocks and inflation upsurge in Brazil, 1951-1985. Texto para Discussão do Instituto de Economia da UFRJ n° 28.
- Bastos, C. (2001) Inflação e estabilização. Em: Fiori, J; Medeiros, C. (orgs.) Polarização mundial e crescimento. Petrópolis - RJ, Vozes.
- _____. (2002) Price Stabilization In Brazil: A Classical Interpretation for an Indexed Nominal Interest Rate Economy. Degree of Doctor of Philosophy, Graduate Faculty of Political and Social Sciences, New School for Social Research.
- Bevilaqua, A. S. (2002) State Government Bailouts in Brazil. IDB Working Paper No. 153
- Braga, J. (2013) A inflação brasileira na década de 2000 e a importância das políticas não monetárias de controle. Economia e Sociedade, Campinas, v. 22, n. 3 (49), p. 697-727, dez. 2013.
- Brandão, C. (2007) Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP. Editora da Unicamp.
- _____. (2014) Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In Monteiro Neto, A. (org.) Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília, Ipea.
- Borges, A.; Lloyd, R. (2016) Presidential coattails and electoral coordination in multilevel elections: Comparative lessons from Brazil. Electoral Studies, Volume 43, 2016, Pages 104-114.
- Cano, W. (1985) Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil. Campinas, SP. Editora da Universidade Estadual de Campinas.
- Carvalho, J. (1997) Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Dados [online]. 1997, v. 40, n. 2, pp. 229-250.
- Castro, A.; Souza, F. (1985) A economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Catapan, E. (2005) A privatização do setor elétrico brasileiro: os reflexos na rentabilidade e solvência das empresas distribuidoras de energia. Tese de Doutorado, Programa de pós-graduação em engenharia de produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.
- Conselho Monetário Nacional (CMN). (1995) Voto 162/95.

Costa, F. (2012) Privatização: Bancos estaduais (capítulo de “Brasil dos bancos” São Paulo, Edusp).

Ciccone, R. (2008) Deuda pública, demanda agregada, acumulación: un punto de vista alternativo. *Circus*, 1(3), 97-126.

Devlin, R. (1989) *Debt and crisis in Latin America: the supply side of the story*. Nova Jérsei, Princeton University Press.

Dias, F. (2004) O Refinanciamento dos Governos Subnacionais e o Ajuste Fiscal 1999/2003. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Textos para Discussão n° Brasília, dezembro/2004.

Dillinger, W. (1995) Brazil state finance and expenditure study. 1995, mimeo.

Domar, E. (1944) The "Burden of the Debt" and the National Income. *The American Economic Review* Vol. 34, No. 4 (Dec., 1944), pp. 798-827

Dweck, E.; Teixeira, R. (2018) - Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica (capítulo de Carneiro, R., Baltar, P., Sarti, F. (orgs.) - Para além da política econômica)

Elazar, D. (1984) *American Federalism - a view from the states*. Harper & Row Publishers. New York, 1984.

O Estado de São Paulo. (1996) “Vou lhes dar corda para maior enforcamento”. Em 01/04/1996.

Folha de São Paulo. (1994) “Eleições Casadas” (editorial). Em 10/09/1994.

_____. (1999) “Cemig será vendida só sob tropas, diz Itamar”. Em 10/04/1999.

Franco, G. (1995) *O Plano Real e outro ensaios*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.

_____. (2017) *A moeda e a lei: uma história monetária brasileira, 1933-2013*. Rio de Janeiro, Zahar

_____. (2019) *Coleção História Contada do Banco Central do Brasil - Gustavo Franco*. Banco Central do Brasil, Brasília, v.22.

Furtado, C. (1999) *Nova concepção do federalismo*. Em Celso Furtado - Essencial. Penguin classics

_____. (1984) *O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento*. Em Celso Furtado - Essencial. Penguin classics.

Garegnani, P. (1983) Two Routes to Effective Demand: Comment on Kregel. Em Kregel, J. (org.), *Distribution, Effective Demand and International Economic Relations*. Macmillan, London, 1983.

Giacomoni, J. (2011) *Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária*. Em: Conti, J.; Scaff, F., *Orçamentos públicos e direito financeiro*. Editora Revista dos Tribunais

Giambiagi, F. (1995) *Uma proposta de engenharia financeira para a federalização da dívida mobiliária e de ativos estaduais*. Texto para Discussão, n. 31. Rio de Janeiro: BNDES

O Globo. (2011) “Conheça a trajetória do ex-presidente Itamar Franco” (obituário). Em 02/07/2011.

Gobetti, S.; Schettini, B. (2010) Dívida Líquida e Dívida Bruta. Texto para Discussão IPEA n° 1514.

Guardia, E. (1992) Orçamento pb e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente – 1985/1991. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

Haavelmo, T. (1945) Multiplier effects of a balanced budget.

Hamilton, A.; Madison, J.; Jay, J. (1788) The Federalist n° 51. Em The Federalist with letters of “Brutus”. Cambridge University Press, Reino Unido, impresso em 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (1997) Sistema Financeiro: Uma análise a partir das Contas Nacionais 1990- 1995.

Ismael, R. (2014) Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela constituição federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. Em: Monteiro Neto, A. (org.), Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília, IPEA.

Keynes, J. (1919), The Economic Consequences of the Peace.

Kindleberger, C. (1985) Keynesianism vs. Monetarism and other essays in financial history. George Allen & Unwin (editores), London.

Kornai, J. (1980) The economics of shortage. Amsterdam: North-Holland.

Lavoie, M. (2011) The monetary and fiscal nexus of neo-chartalism: A friendly critical look

_____. (2015) Post Keynesian economics: new foundations.

Leal, V. (1949) Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.

Lerner, A. (1943) Functional Finance and the Federal Debt.

Lopreato, F. (2000) O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. Texto para Discussão IE/UNICAMP n. 94, mar. 2000.

_____. (2002) O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo, editora UNESP.

_____. (2006) O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. TD IE-Unicamp n. 119, fev 2006

_____. (2013) Caminhos da política fiscal do Brasil, São Paulo, editora UNESP

_____. (2018) Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira.

_____. (2020) Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. TD IE/Unicamp n.388

Medeiros, C. (2008) Financial dependency and growth cycles in Latin American countries. *Journal of Post Keynesian Economics*/Fall 2008, vol. 31, No. 1.

Monteiro Neto, A. (org.) (2014) Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília, Ipea.

Mora, M. (2002) Federalismo e dívida estadual no Brasil. Texto para discussão IPEA 866.

_____. (2016) Evolução recente da dívida estadual. Texto para discussão IPEA 2185.

_____; Varsano, R. (2001) Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties. TD IPEA 854 republicado como TD 111 em 2015.

_____; Giambiagi, F. (2005) Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal

Moreira, R.; Castro, L.; Silva, J. (1986) Emendas constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon): Problemas e consequências da compatibilização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo (58): 3-14, agosto 1986.

Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Procuradoria-Geral (MPC-SP). (2019). Representações sobre mudança na metodologia de cálculo dos recursos do Fundeb na RCL. Processo nº: TC-A-7019/026/19. Fls 99-113. Acesso em 2022, em: <http://www.mpc.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/TC-A-7019-026-19-Metodologia-de-Contabiliza%C3%A7%C3%A3o-do-Fundeb-na-RCL.pdf>

Musgrave, R.; Musgrave, P. (1980) *Finanças públicas – teoria e prática*. São Paulo, Editora Campus; Editora da Universidade de São Paulo.

Oliveira, F. (1972) *Crítica à Razão Dualista*.

Oliveira, F. (2007) *Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal*. Belo Horizonte, MG, Fundação João Pinheiro, TD 43.

Oliveira, F. (2021) O mito do imperialismo paulista revisitado. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.30, número especial, p.713-737, outubro 2021.

Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*.

Orair, R. (2013) *Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente: 2002-2012*. Brasília: Ipea, 2013. Texto para Discussão, n. 1.875.

_____; Silva, W.; Teixeira, T.; Aguilar, D.; Gouvêa, R. (2014) Bases de dados de finanças públicas subnacionais: desafios e algumas soluções. Em: Santos, C.; Gouvêa, R. (orgs.), *Finanças Públicas e Macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea (2008 - 2014)*. Brasília.

_____; Gobetti, S. (2017) *Resultado primário e contabilidade criativa: Reconstruindo as estatísticas fiscais " acima da linha" do governo geral*. TD IPEA 2288.

Osorio, M.; Rego, H.; Versiani, M. (2017) Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. Rio de Janeiro, Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n.12, 1º semestre 2017.

Paula, L.; Marques, M. (2006) Reestruturação bancária mundial e seus impactos no setor bancário brasileiro.

Pellegrini, J. (2020) Análise da situação fiscal dos estados. Instituição Fiscal Independente, Estudo Especial nº 14.

Pimentel, K. (2018) Ensaio sobre política fiscal, demanda efetiva e finanças funcionais. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRJ.

Pinto, Silva e Cavalcanti (2006 (percival)

Portugal, M. (2016) Política fiscal na primeira fase do Plano Real, 1993-1997. Em Bacha, E. (org.) A crise fiscal e monetária brasileira. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Prado, S. (1999) Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. Economia e Sociedade, Campinas, (13): 1-40, dez. 1999.

_____. (2020) Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira / Sérgio Prado – Campinas, SP: Unicamp. IE, 2020. (Coleção Teses).

Prebisch, R. (1949) O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas.

Puga, F. (1999) Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação Recente, Comparações Internacionais e Vulnerabilidade à Crise Cambial.

Rezende, F. (1982) Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes das relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 12, n. 2, p. 489-540, ago. 1982.

_____; Afonso, J. (1988) O (Des) controle do endividamento de estados e municípios - análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão Interna, 132

Rigolon F., Giambiagi, F. (1999) A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados

Salto, F. (2020) As estatísticas fiscais no Brasil. Em: Contas Públicas no Brasil. Salto, F.; Pellegrini, J. (orgs.). São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

Salviano Junior, C. (2004) Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes. Brasília, Banco Central do Brasil

Santos, D. (2015) Estados brasileiros em 15 anos da lei de responsabilidade fiscal. Porto Alegre, julho de 2015.

_____. (2017) Evolução financeira dos estados, 2002-2016.

Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (SEFAZ-RJ). (2013) Relatório Anual da Dívida Pública de 2013. Acesso em 2022, em <http://tesouro.fazenda.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/RAD-consolidado.pdf>

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). (2020) Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (BFES). Brasília.

_____. (2021) Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (BFES). Brasília.

Serra, J.; Afonso, J. (1991) Finanças públicas municipais: trajetória e mitos. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro.

_____.; _____. (2007) El federalismo fiscal en Brasil. Revista de la CEPAL; abril 2007.

Serrano, F. (2010) Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 1 (117), pp. 63-72, janeiro-março.

_____. (2010) O conflito distributivo e a teoria da inflação inercial. Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 395-421, maio/ago.

_____.; Medeiros, C. (2004) O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. Revista de Economia Política, vol. 24, nº 2 (94), abril-junho/2004

_____.; Summa, R. (2013) Uma sugestão para simplificar a teoria da taxa de juros exógena. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 383-406, dez. 2013

Serrano, F.; Pimentel, K. (2017) Será que ‘acabou o dinheiro’? Financiamento do gasto público e taxas de juros num país de moeda soberana. Rev. Econ. Contemp., v. 21, n. 2, p. 1-29, maio/ago/2017

Shugart, M.; Carey, J. (1992). Electoral cycles and the party system. Em: Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.

Sobral, B. (2018) Finanças Públicas Fluminense e Tensão Federativa: uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder. Rio de Janeiro, prêmio Escola de Contas e Gestão/TCE-RJ.

Souza, C. (2005) Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia Política, Curitiba, 24, p.105-121, jun2005

_____. (2019) Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. Cadernos de Saúde Pública, 2019; 35 Sup 2.

Syrquin, M. (1988). Patterns of Structural Change. Handbook of Development Economics. 1. 203-273.

Tavares, M. (1963) Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. Em: Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro, Zahar, 1975

Tomio, F. (2002) A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 17 N° 48.

Torrezan, R. (2017) - Federalismo Fiscal e a desconstrução dos estados: uma análise sob a perspectiva do endividamento público. Dissertação de Mestrado, UNESP.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2013) Acompanhamento, recomendações e ciência. Apensamento aos Autos referente às contas do governo exercício de 2013. Brasília, 2013.

Vieira, D. (2012) Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil. Tese de Doutorado, UNICAMP.

Werlang, S.; Fraga, A. (1995) Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 265-275, abr./jun. 1995.

Werneck, R. (1995) Federalismo fiscal e política de estabilização no Brasil. Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Economia*, 49 (2): 37S-90, abril-junho.