



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (CAEN)
MESTRADO ACADÊMICO EM ECONOMIA

ADYLA LUARA SOUSA LIMA

**A CRISE FISCAL- FINANCEIRA DOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE
NO PERÍODO DE 2015 A 2018**

FORTALEZA-CE

2021

ADYLA LUARA SOUSA LIMA

**A CRISE FISCAL- FINANCEIRA DOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE
NO PERÍODO DE 2015 A 2018**

Dissertação apresentada a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará (CAEN/UFC), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Jair do Amaral Filho.

Fortaleza-CE

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S896c Sousa Lima, Adyla Luara.
A crise fiscal-financeira dos estados brasileiros : uma análise no período de 2015 a 2018
/ Adyla Luara Sousa Lima. – 2021.
81 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia,
Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia,
Fortaleza, 2021.
Orientação: Prof. Dr. Jair do Amaral Filho.
1. Federalismo. 2. Crise fiscal-financeira. 3. Governo estadual. I. Título.

CDD 330

ADYLA LUARA SOUSA LIMA

A CRISE FISCAL- FINANCEIRA DOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE
NO PERÍODO DE 2015 A 2018

Dissertação apresentada a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará (CAEN/UFC), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Jair do Amaral Filho.

Aprovada em: 26/03/2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jair do Amaral Filho (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC/CAEN)

Prof. Dr. Marcelo de Castro Callado
Universidade Federal do Ceará (UFC/CAEN)

Dr. Edilberto Carlos Pontes Lima
Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE)

AGRADECIMENTOS

Lembro como se fosse hoje quando ficava, ainda no terceiro semestre da graduação, visitando o Caen através de seu site. A partir daquele momento, fazer uma pós-graduação nesse centro tornou-se um dos meus maiores sonhos, quiçá o maior. Mas, ao mesmo tempo sentia que seria muito difícil de alcançar tamanho objetivo. Agradeço imensamente à Deus, por ser meu guia e minha fortaleza durante toda essa caminhada.

Agradecimento eterno tenho à minha amada Gizelda que exerce não só a função de avó, mas também de mãe e pai. Serei eternamente grata por seu esforço, por ter feito o impossível para me proporcionar educação e pelos valores ensinados.

Agradeço, em especial, ao professor Dr. Jair do Amaral Filho, pelos seus ensinamentos, competência, atenção, disponibilidade e paciência na orientação dessa dissertação. Obrigada por acreditar em mim e no trabalho, tenho certeza que não chegaria nesse ponto sem o seu apoio.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agradeço pela bolsa concedida para a realização desse mestrado.

Por fim, agradeço aos meus amigos que de alguma forma, contribuíram na realização desse sonho que o Caen representa para mim. Em especial, agradeço ao meu amigo Roberto Bencz Junior por todo o auxílio prestado durante a construção da presente pesquisa, seu apoio foi de suma importância para o êxito da mesma.

RESUMO

A necessidade de ajuste dos gastos públicos estaduais, sobretudo aqueles efetuados com pessoal, tem dominado o debate econômico. Os estados, cada vez mais, precisam estar empenhados para cumprir os limites de gastos que são legalmente estabelecidos, para que possam garantir sua sustentabilidade fiscal em longo prazo. Nesse contexto, leis regulatórias foram criadas para viabilizar o planejamento, o controle e a fiscalização dos gastos públicos. Uma das mais relevantes é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi promulgada com a finalidade de auxiliar na melhoria da administração das contas públicas das três esferas de governo. Assim, o presente estudo tem como objetivo analisar a crise fiscal - financeira dos estados no período compreendido entre 2015 - 2018. Com base nos dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e utilizando-se da análise descritiva, foram analisadas cinco variáveis estaduais, são elas: Resultado Primário, Despesa com Pessoal (ativo e inativo), Receita Corrente Líquida, Dívida Consolidada Líquida e Investimentos. Os resultados obtidos demonstram que a crise fiscal-financeira dos estados brasileiros entre 2015 -2018 não se concentra nos endividamentos, como outrora, mas sim nas demasiadas despesas com pessoal. Além disso, os resultados também mostram menores taxas de investimentos, com exceção para poucos estados.

Palavras- Chaves: Federalismo. Crise Fiscal-Financeira. Governo Estadual.

ABSTRACT

The need to adjust state public expenditures, especially those made with personnel, has dominated the economic debate. Increasingly, states need to be committed to meeting the spending limits that are legally established so that they can ensure their fiscal sustainability in the long run. In this context, regulatory laws were created to facilitate the planning, control and inspection of public spending. One of the most relevant is the Fiscal Responsibility Law (LRF), which was enacted with the purpose of helping to improve the administration of public accounts at the three levels of government. Thus, the present study aims to analyze the fiscal and financial crisis of the states in the period between 2015 - 2018. Based on data from the Brazilian Public Sector Accounting and Tax Information System (SICONFI) of the National Treasury Secretariat (STN) and using the descriptive analysis, five state variables were analyzed, they are: Primary Result, Personnel Expenses (active and inactive), Current Net Revenue, Net Consolidated Debt and Investments. The results obtained demonstrate that the fiscal-financial crisis of the Brazilian states between 2015 -2018 is not focused on indebtedness, as in the past, but on too many personnel expenses. In addition, the results also show lower investment rates, with the exception of a few states.

Key- words: Federalism; Fiscal-Financial Crisis; State government.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Natureza e evolução das dívidas dos governos subnacionais de 1987-1995 em US\$ milhões.....	36
Gráfico 2- Privatizações federais e estaduais de 1991-1998 (valor arrecadado em US\$ milhões)	38
Gráfico 3- Estados com Resultado Primário Positivo de 2015 a 2018 (valores em milhões)	53
Gráfico 4- Estados com Resultado Primário Negativo de 2015 a 2018 (valores em milhões)	54
Gráfico 5- Média das Receitas e Despesas Primárias dos Grupos 1 e 2 de 2015 – 2018.....	59
Gráfico 6- Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida do grupo 1 (%): 2015-2018.....	66
Gráfico 7- Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida do Grupo 2 (%); 2015-2018.....	67
Gráfico 8- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do grupo 1 em (%): 2015-2018.....	69
Gráfico 9- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do grupo 2 em (%): 2015-2018.....	71
Gráfico 10 - Investimento sobre Receita Corrente Líquida (%) - Grupo 1: 2015-2018.....	72
Gráfico 11- Investimento sobre Receita Corrente Líquida (%) - Grupo 2: 2015-2018.....	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Despesas com Pessoal por Poder e Órgão (% da RCL): estabelecidos pela LRF.....41

Quadro 2- Limites para gastos com pessoal na esfera estadual: estabelecidos pela LRF.....41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Lei n. 9.496/97: acordo de refinanciamento das dívidas entre 1997-1998.....	37
Tabela 2- Relação Despesa Corrente / Receita Corrente dos Estados Brasileiros: de 1995 – 2014. (valores em índices)	47
Tabela 3- Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida dos Estados Brasileiros de 1998-2014 (valores em índice)	49
Tabela 4- Estados com Resultado Primário Positivo de 2015-2018.....	53
Tabela 5- Estados com Resultado Primário Negativo de 2015 – 2018.....	54
Tabela 6- Receita Primária Total dos Estados do Grupo 1 de 2015—2018.....	56
Tabela 7- Despesa Primária Total dos Estados do Grupo 1 de 2015—2018.....	56
Tabela 8: Receita Primária Total dos Estados do Grupo 2 de 2015—2018.....	58
Tabela 9: Despesa Primária Total dos Estados do Grupo 2 de 2015—2018.....	58
Tabela 10- ICMS estadual do grupo 1 de 2015-2018.....	61
Tabela 11- ICMS dos estados do grupo 2 de 2015-2018.....	62
Tabela 12- Comportamento do FPE para os estados do grupo 1 de 2015-2018.....	63
Tabela 13-Comportamento do FPE para os estados do grupo 2 de 2015-2018.....	64
Tabela 14 – Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida do grupo 1 (%): 2015-2018.....	65
Tabela 15- Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida do grupo 2 (%): 2015-2018.....	67
Tabela 16- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do grupo 1 em (%): 2015-2018.....	69
Tabela 17- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do grupo 2 em (%): 2015- 2018.....	70
Tabela 18 - Investimento sobre Receita Corrente Líquida (%) - Grupo 1: 2015-2018.....	72
Tabela19 - Investimento sobre Receita Corrente Líquida (%) - Grupo 2: 2015-2018.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DP	Despesa com Pessoal
EUA	Estados Unidos da América
FPE	Fundo de Participação de Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industriais
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre Serviço
IT	Imposto Territorial
IVVC	Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis
LA	Limite de Alerta
LM	Limite Máximo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
RCL	Resulta Corrente Líquida
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Os Princípios Federalistas	16
2.1.1 Autonomia (Concorrência) e Descentralização	16
2.1.2 Cooperação.....	18
2.1.3 Coordenação.....	19
2.1.4 Equidade, Coesão e Solidariedade Regional	20
3. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO FEDERALISMO BRASILEIRO	22
3.1 Implantação da República e do Federalismo Descentralizado	23
3.2 O Pêndulo Centralista na República.....	24
3.3 O Retorno do Federalismo Descentralizado	25
3.4 O Período Militar e o Pêndulo Federativo.....	27
3.5 A Constituição Federal de 1988 e o Federalismo Descentralizado.....	32
4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)	40
5. TRAJETÓRIA DOS INDICADORES ESTADUAIS NO PERÍODO DE 1998 – 2014	44
5.1 Resultado Primário	44
5.2 Receita Corrente Líquida (RCL).....	44
5.3 Gastos com Investimentos.....	45
5.4 Os Indicadores dos Estados Brasileiros no Período de 1998-2014	45
6. METODOLOGIA	50
7. RESULTADOS DA PESQUISA	52
7.1 A Dívida Consolidada Líquida para os Estados Brasileiros: de 2015-2018.....	68
7.2 Nível de Investimentos dos Estados Brasileiros de 2015-2018	71
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	77

1.INTRODUÇÃO

Historicamente e, sobretudo, na década de 1990 a crise fiscal-financeira dos governos estaduais no Brasil foi um dos grandes impasses públicos nacionais. No período específico a ser analisado nesse trabalho, entre 2015 e 2018, um novo cenário de instabilidade fiscal se vislumbra, porém com motivações distintas.

A ausência de um controle eficiente de fiscalização das contas públicas foi um dos mecanismos facilitadores do descontrole fiscal em nível dos estados subnacionais, principalmente no que tange ao aspecto do endividamento. Isso ocorreu devido ao fato de que até início dos anos 2000, a carência de leis regulatórias visando um melhor planejamento dos gastos públicos ainda era uma realidade. Além disso, a Constituição Federal de 1988, que proporcionou maior autonomia aos entes federados, contribuiu para dar maior protagonismo fiscal aos estados subnacionais, mas sem a contrapartida imediata de uma estrutura institucional reguladora. Assim, a cooperação fiscal entre governos subnacionais e União ficou em aberto.

A crise fiscal dos estados brasileiros atingiu seu ápice em meados da década de 1990, com o agravamento do endividamento, o que levou esses governos a uma verdadeira penúria financeira. Na tentativa de solucionar ou pelo menos amenizar essa crise, a União federalizou as dívidas dos governos estaduais em troca de programas de ajustamentos estruturais destes últimos. Segundo Rigolon e Giambiagi (1999), tais medidas não tiveram o intuito de anular conquistas alcançadas pelos subgovernos, concedidas pela Constituição de 1988, mas sim de guiá-los para uma conduta mais responsável diante de seus gastos correntes.

A crise fiscal-financeira dos estados entre 2015 e 2018 revelou características distintas daquela de 1990, estando diretamente ligada aos fluxos de caixa dos governos e, sobretudo, as despesas com pessoal. Alguns estudos sobre o tema foram desenvolvidos, como o elaborado por Rodrigues (2019), que evidenciou o comportamento do endividamento dos estados brasileiros entre 2008 a 2018. Os resultados indicaram que os estados não extrapolaram o limite legalmente permitido para a Dívida Consolidada Líquida, com exceção apenas de alguns estados. Quanto às Despesas com Pessoal, o mesmo estudo mostrou uma maior dificuldade em seu controle em relação a Receita Corrente Líquida. Em outra pesquisa realizada por Gorôncio e Teixeira (2010), foram analisados os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos estados brasileiros entre 1996 a 2008. Os resultados também

mostraram que após a implantação da LRF, houve uma tendência de redução dessas dívidas e uma maior supervisão foi imposta pela lei aos gastos com pessoal.

O presente trabalho visa preencher lacunas deixadas pelo referencial bibliográfico sobre a crise financeira estadual, haja vista que os trabalhos mais recentes sobre o tema se referem, primordialmente, ao estudo da crise fiscal-financeira da União.

Dessa forma, surgiu o interesse em realizar essa pesquisa tendo como foco os vinte e seis estados e o Distrito Federal, para um período específico do tempo por considerar que nos anos que preenchem esse período houve um agravamento do problema fiscal dos governos estaduais. Neste sentido, a abordagem do problema será feita tendo como arcabouço institucional o sistema federativo fiscal brasileiro.

Assim, o presente estudo tem como objetivo analisar as finanças estaduais no período de 2015 a 2018, para detectar o que causou a crise fiscal-financeira nesse período. Para isso e com base nos dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foram analisadas cinco variáveis estaduais, são elas: Resultado Primário, Despesa com Pessoal (ativo e inativo), Receita Corrente Líquida, Dívida Consolidada Líquida e Investimentos.

Além dessa introdução, o trabalho está organizado em sete seções: a primeira traz o referencial teórico, evidenciando a organização do estado em estruturas federativas; a segunda seção traz o histórico do federalismo fiscal brasileiro; a terceira evidencia a Lei de Responsabilidade Fiscal; na quarta serão abordados alguns indicadores fiscais; na quinta, será apresentada a metodologia da pesquisa. Posteriormente serão analisados os resultados obtidos com a pesquisa e como última seção, serão tecidas as considerações finais sobre a presente dissertação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil a forma organizacional que rege as relações entre os níveis de governo é chamada de federalismo. Para Gadelha (2018) este sistema nada mais é do que uma forma de organização do Estado, onde os três níveis são providos de autonomia administrativa, tributária, política e financeira e se unem a um governo central através do pacto federativo. A necessidade de descentralização do poder, sobretudo naqueles países com grandes territórios, fez surgir o sistema federativo. Haja vista que em tais países prevalecem uma vasta diversidade, seja ela econômica, cultural, social e climática, fazendo com que as demandas e prioridades se distingam de uma região para outra.

Segundo Ramos (2012), a primeira iniciativa de federação¹ ocorreu nos Estados Unidos da América (EUA) no fim do século XVIII. A formação do federalismo norte-americano surgiu da necessidade de fusão, onde os estados que eram dotados de soberania e constituição próprias se uniram em um só governo central. No Brasil esse processo ocorreu de forma inversa, isto é, ao invés de uma unificação por meio de um governo central, como ocorreu nos EUA, verificou-se na experiência brasileira uma descentralização. Isso quer dizer que, no caso brasileiro, o Estado até então unitário passou a ser decomposto em diversos estados-membros.

Cabe salientar, todavia, que a descentralização de poder não pode ser confundida como a única característica do federalismo, pois esta forma de organização de Estado não se caracteriza apenas por um poder descentralizado. Porém, ressalta-se que essa é uma das principais características do federalismo. Segundo Lima (2008) acontece que, realmente, em um Estado federal há essa descentralização de poderes em diferentes segmentos, fazendo com que surja a necessidade não só da divisão de competências, como também de autonomia para os entes federados. Uma vez que os poderes se encontram descentralizados entre os entes federados, não significa dizer que tais entidades logram de autonomia absoluta, mas relativa.

Para Lima (2008), o federalismo possui quatro importantes características, são elas: i) a necessária existência de uma Constituição, ou seja, uma lei máxima que possa garantir a forma de Estado federado; ii) existência de duas ou mais esferas de

¹ O termo federação, tem origem do latim *foedus* e significa aliança, união, pacto, Rocha (2011).

governo, federal e estadual (no Brasil, o município também é incluso), dotados de autonomia financeira, isto é, disposição de recursos financeiros (por arrecadação própria de tributos ou por transferências obrigatórias intergovernamentais), para efetuarem seus gastos, autonomia administrativa² para que seja realizada a gestão dos serviços públicos e autonomia política, compreendida como a capacidade de elegerem seus próprios representantes políticos. Contudo, no Brasil os municípios não possuem autonomia judiciária. Os entes federados, menos os municípios que não têm poder judiciário para julgar, também são possibilitados de elaborarem suas Constituições próprias e além disso, contam com os poderes legislativo, executivo e judiciário; iii) os entes federados são indissociáveis, ou seja, essa premissa implica na impossibilidade do direito de secessão ou de separação, uma vez estabelecido o pacto federativo. Essa terceira característica, refere-se à indissolubilidade do vínculo federativo; e iv) repartição das competências entre os entes da federação.

A federação ao mesmo tempo em que atua como um limitador opera também como facilitador de poder político, pois na medida que proporciona maior autonomia tanto para os governos estaduais como para os governos municipais, no caso do Brasil, a União tem seu campo de atuação melhor demarcado. De acordo com Tavares (2018), essa restrição do poder político da União segue o princípio da subsidiariedade, o qual defende que a autoridade superior deve executar atividades que a autoridade inferior não consiga exercer sozinha. Dito em outras palavras, o ente superior irá se envolver com questões de cunho estadual somente quando a entidade inferior encontrar dificuldades para executar as atividades necessárias à sociedade. Para Rocha (2011), tem-se dessa forma uma efetiva preservação da autonomia do ente federado e este podendo, assim, exercer sua autoridade.

O sistema federativo brasileiro existe desde 1889, criado com a Proclamação da República, entretanto, de acordo com Amaral Filho (2014) ao longo da história republicana, não há propriamente uma cultura intelectual de refletir sobre o federalismo, além disso falta também a prática contínua de políticas federativas. Ainda de acordo com o autor, os olhares e interesses voltados para o funcionamento do federalismo, no Brasil, são de certa forma recentes, estando eles associados sobretudo à Constituição de 1988, e estão mais relacionados aos aspectos políticos,

² Aqui, não pode ser interpretado que os estados e, principalmente, municípios têm autonomias elásticas, sem limites.

econômicos, fiscais e financeiros em detrimento dos aspectos étnicos e culturais. Dessa forma, com as alterações promovidas pela Constituição de 1988 somadas à crise fiscal-financeira dos estados, que transbordou em 1997, levaram municípios, estados e União a lutarem de forma veemente pelas repartições dos recursos públicos disponíveis.

Aqui vale frisar sobre o federalismo fiscal, campo no qual o pacto federativo estabelece as responsabilidades e competências tributárias e financeiras entre os entes federados, ou seja, direitos sobre a arrecadação tributária e obrigações na oferta de serviços públicos (isto é, receitas e despesas), assim como a incumbência entre os entes federados na alocação de recursos e oferta de serviços públicos, da melhor forma possível à sociedade, Moreira (2019).

Em resumo, federalismo fiscal refere-se à repartição das responsabilidades entre os entes federados, atribuindo as esferas de governo competências nas receitas tributárias e obrigações com gastos públicos, viabilizando dessa forma a distribuição das funções.

Por pacto federativo, compreende-se como:

O Pacto Federativo é um acordo firmado entre a União e os estados federados, e nesse acordo, são estabelecidos funções, direitos e deveres de cada uma das partes. Por exemplo, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 determina de que maneira funciona o pacto federativo em função de uma ordem jurídica estabelecida (GADELHA,2018, v.1, p.19).

Por razões de imperfeições institucionais e operacionais, desde os anos de 1990 as discussões federativas brasileiras ficaram concentradas nas questões fiscais e tributárias, com foco específico sobre a concorrência fiscal entre os entes subnacionais, mas também sobre problemas relacionados a realocação de recursos entre os governos central e subnacionais³. Neste contexto aparece também a questão da disparidade regional e a consequente necessidade de haver políticas públicas voltadas para a solidariedade regional. Para Amaral Filho (2014), apesar da relevância em encontrar soluções para os aspectos fiscais e tributários percebe-se que as abordagens federalistas, quando empregadas no Brasil, tem ficado circunscrita a essas questões, como se o federalismo pudesse ficar restrito a essas áreas.

³ A expressão governos subnacionais engloba as administrações dos estados, municípios e do Distrito Federal, (SERRA e AFONSO,1999).

Para melhor estruturar a compreensão sobre o funcionamento do federalismo, na próxima seção serão abordados os princípios que regem, minimamente, o seu funcionamento.

2.1 Os Princípios Federalistas

Fundamentalmente, o federalismo caracteriza-se pela negação da centralização por parte do Estado, quando este se apresenta com poderes absolutos ou semi absolutos. O sentimento federativo ou descentralista não está restrito somente aos países guiados pelos regimes federativos, ele também pode surgir em sociedades que não estejam satisfeitas com o absolutismo ou o centralismo do Estado. Assim, em estruturas de Estado único também podem emergir inflexões tendendo para variantes descentralizadoras, seja por pressões da sociedade civil ou por necessidades operacionais.

Dessa maneira, como qualquer sistema, o federalismo possui elementos que se relacionam e que são movidos por interesses comuns procurando alcançar metas convergentes, mas muitas vezes divergentes. De acordo com Amaral Filho (2008), o federalismo é guiado por quatro princípios, são eles: (i) autonomia ou concorrência; (ii) cooperação; (iii) coordenação e (iv) equidade, ou solidariedade regional. Importante observar que, na maioria das vezes, os debates se concentram no primeiro elemento, o da autonomia, no qual se concentram as questões fiscal-financeira. Neste caso, o viés favorece a abordagem do federalismo fiscal. Ainda de acordo com o autor acima, a abordagem ideal é aquela que abrange os quatro princípios do federalismo.

2.1.1 Autonomia (Concorrência) e Descentralização

O primeiro princípio citado, o da autonomia⁴, parte do pressuposto de que cada unidade de governo inserida no sistema federal possui autonomia relativa assegurada legalmente pela Carta Magna. Neste aspecto, a descentralização abrange tanto a divisão e a distribuição de recursos fiscais e financeiros como também da autoridade na gestão das políticas. Além disso, esse princípio também proporciona aos entes federados certa identidade particular, viabilizando assim variedade cultural

⁴ O termo autonomia deriva do grego *autos* (si próprio) e *nemein* (governar), querendo significar, do ponto de vista etimológico, “governar a si próprio”, Moreira (2019).

e política específica, em convergência com os valores cívicos nacionais. Isso implica em dizer que os governos em seus diferentes níveis necessitam que suas liberdades sejam representadas a fim de que possam construir certo grau de soberania, possibilitando a formulação de projetos próprios, Amaral Filho (2018).

Nesse sentido, Serafin (2014) complementa indicando que a autonomia dos entes formadores da União tem inúmeras consequências e implicações, mas a mais elementar é o reconhecimento, necessariamente implícito, de que cada Estado-membro regula e disciplina, por lei própria, sua respectiva administração. Cabe exclusivamente a cada Estado-membro dispor sobre a organização e o funcionamento de sua estrutura administrativa, de seus órgãos e de suas entidades. Contudo, é interessante frisar que no Brasil os municípios, mesmo tendo status de membro federado, não têm autonomia igual aos dos governos estaduais e muito menos à da União. Além disso, há que se chamar atenção para o fato de que a Constituição Federal se sobrepõe sobre as Constituições estaduais.

Este princípio está no centro de qualquer sistema federativo seja por questões étnicas e político-administrativo ou por motivos de racionalidade econômica. Uma das consequências da autonomia é a descentralização do poder, proporcionando dessa forma o fortalecimento político-administrativo, fiscal e financeiro dos sub-governos, haja vista que o sistema federativo no tocante ao campo fiscal, ou seja, receitas e despesas públicas, resulta na repartição de tarefas entre os níveis governamentais. Para Cialdini (2000), a descentralização das ações públicas é defendida na literatura a partir de algumas vantagens trazidas pela própria desconcentração, dentre elas, destacam-se: (i) o da proximidade e facilidade de acesso à informação; (ii) realismo econômico; (iii) e a agilização das tomadas de decisões.

Ainda de acordo com este último autor, em relação a primeira vantagem parte-se do pressuposto de que os governos locais estando mais próximos tanto dos produtores como dos consumidores finais de bens e serviços públicos, seriam mais informados a respeito das preferências da população, em comparação com o governo central. Por outro lado, os cidadãos teriam mais chances de opinar e fiscalizar as ações de seu governo. A segunda vantagem, parte do pressuposto de que as comunidades locais conhecem melhor suas reais condições e possibilidades facilitando dessa forma, o planejamento de seu desenvolvimento e que de acordo com a realidade local, seriam implantados métodos adequados visando uma melhor oferta

e gestão do serviço público. Já a terceira supõe-se que, próxima à população, poderia ocorrer uma administração mais maleável e menos travada pela burocracia, resultando em decisões efetuadas de forma mais ágil sem a excessiva necessidade de consultar autoridades superiores.

2.1.2 Cooperação

Este princípio estabelece que a concorrência projetada pelo princípio da autonomia seja compensada e acompanhada por ações cooperativas ou ações convergentes, viabilizadas por meio de acordos, alianças, parcerias ou consórcios para que possam dar lugar à realização de projetos comuns, de acordo com Amaral Filho (2015). Sem cooperação, dificilmente haverá governança e sustentabilidade na organização federativa. Algumas vertentes acreditam que a cooperação pode anular a autonomia de cada estado, mas isso nem sempre é concretizado.

Ações cooperativas entre entes federados apresentam benefícios mútuos e coletivos, os quais são notórios em diferentes aspectos, seja na sinergia política ou em ganhos de escala e eficiência no tocante à oferta de serviços públicos (saúde e educação, principalmente). No Brasil, muitos consórcios formados entre municípios são firmados para combater diversos problemas em comum, como por exemplo, uso dos recursos naturais compartilhados, como é o caso das barragens e açudes que visam amenizar o problema da seca; e principalmente cooperação na área da saúde. Aqui, entra a utilização compartilhada de hospitais, clínicas, etc., proporcionando mais acesso a saúde⁵. É interessante salientar, segundo Amaral Filho (2015), que a cooperação não deve ficar restrita às relações horizontais, isto é, entre os entes federados subnacionais, mas é fundamental que a cooperação seja praticada também verticalmente, ou seja, entre os governos subnacionais e a instância central, federal.

A União possui responsabilidades que não podem ser exercidas pelos estados subnacionais, aqui entra as funções ligadas às gestões macroeconômicas e macrossociais, como por exemplo controle inflacionário, redução de desigualdade etc. Entretanto, para que essas funções sejam executadas com êxito, faz-se necessário que haja cooperação e convergência fiscal-financeira por parte dos entes federados.

⁵ O governo do estado da Bahia (BA) em parceria com as prefeituras municipais aderiu ao consórcio de saúde, visando ofertar aos usuários do SUS um maior número de policlínicas e com diferentes especialidades. Para maior aprofundamento a respeito dos consórcios no Brasil, ver Barbastefano e Flexa (2020).

A responsabilidade na execução orçamentária bem como a estabilidade dos índices inflacionários depende, prioritariamente, da cooperação fiscal e financeira dos estados. No entanto, essa responsabilidade nem sempre esteve presente, no caso do Brasil, prova disso foi a necessidade da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelo governo central, com o apoio do Congresso Nacional. Essa lei, passou a requerer que os entes subnacionais praticassem a cooperação e convergência nas ações.

2.1.3 Coordenação

De acordo com Amaral Filho (2018) a coordenação é um princípio assumido pela União e tem como finalidade coordenar as ações coletivas dos entes subnacionais, ou seja, estados e municípios. Este papel de coordenação é permanente, já que algumas funções só competem ao governo federal, ou à União. Um exemplo clássico do papel permanente está na função da gestão macroeconômica e da estabilização monetária, outras funções são o provimento de segurança nacional, combate à pobreza e à desigualdade social sobre o território nacional.

Para Gonçalves e Bitelman (2014), a coordenação expressa-se na formulação de políticas, programas e planos nacionais, assim como na constituição de sistemas únicos, em que se busca a integração das ações dos diferentes entes governamentais. Apesar dos Estados lograrem de certo nível de autonomia, o princípio da coordenação estabelece que a União coordene ações que envolvam ou incidam sobre os entes federados como um todo. Uma vez que esse princípio não surge de forma natural, devido a constante busca dos entes federados em defender interesses próprios, torna-se imprescindível adotar medidas para induzir seu surgimento. Dessa forma, vislumbram-se ações coordenadas entre as entidades subnacionais em prol de atingir resultados benéficos para todos os envolvidos.

É importante salientar que, o princípio da coordenação não deve ficar limitado apenas nas relações verticais, isto é, entre governo federal, estadual ou municipal. Segundo Soares e Machado (2018) faz-se necessário que a coordenação também seja exercida de forma horizontal, isto é, no interior das próprias esferas.

2.1.4 Equidade, Coesão e Solidariedade Regional

As desigualdades presentes entre estados podem enfraquecer a estrutura organizacional do sistema federativo, pois tais disparidades criam espaços econômicos assimétricos, favorecendo dessa forma o surgimento de atritos e instabilidade política. Conseqüentemente, acabam fragilizando o sentimento de unidade nacional e prejudicando possíveis arranjos de cooperação.

Para atenuar os desequilíbrios regionais e manter a organização federativa, deve-se colocar em prática um aparato constitucional de compensações fiscais intergovernamentais com funções redistributivas. Segundo Amaral Filho (2014), essas funções possibilitam que os recursos fiscais gerados dentro do sistema tributário como um todo sejam repartidos entre os entes da federação, seguindo o princípio da equidade. Com essas funções, a União atua com instrumentos de transferência *ex post* de recursos financeiros, com a finalidade de compensar governos subnacionais mais debilitados e com poucas oportunidades de gerar suas receitas tributárias. Esses recursos são oriundos de estados e regiões mais ricas, sendo que a transferência dos mesmos deve ser feita através de um regime de homogeneização fiscal estável e construído por um pacto federativo.

Para Contipelli e Menezes (2013) o princípio da solidariedade regional enfatiza a necessidade de um olhar mais atento para as regiões menos desenvolvidas. Esse princípio defende o não abandono das regiões menos favorecidas, além de buscar promover o seu desenvolvimento e conseqüentemente a melhoria da situação de vida das pessoas, sobretudo as mais vulneráveis. A desigualdade se faz presente entre os estados de três formas distintas, mas que estão interligadas. Segundo Amaral Filho (2015), elas podem ser classificadas em desigualdade econômica, de renda e/ou fiscal.

A desigualdade econômica implica diretamente nas disparidades de renda e fiscal, isso porquê com a redução da produção de bens e serviços e conseqüentemente menor volume de compra e venda dos fatores de produção, resultará no declínio do nível de renda circulando na economia e nas mãos dos agentes econômicos. Dessa forma, haja vista que as receitas fiscais são provenientes da produção e da circulação de bens e serviços, uma oscilação na capacidade produtiva reflete também no comprometimento da arrecadação fiscal. Em regiões onde sua capacidade de produção é mais elevada, o nível de renda e o recolhimento

tributário tendem a ser mais elevados em detrimento das regiões ou estados que apresentam desigualdades acentuadas, de acordo com Amaral Filho (2015).

Ainda segundo o autor acima, as transferências financeiras realizadas pela União para os entes da federação têm caráter de equalização fiscal, ou seja, não possuem como objetivo primordial alterar as estruturas das economias com desigualdades mais acentuadas. Na verdade, para que tais estruturas alcancem algum nível de progresso é necessário que os repasses fiscais não condicionados, sejam empregados de forma adequada pelos destinatários desses recursos.

Como afirma Contipelli e Menezes (2013), a União é de fundamental importância para promover não só a equidade fiscal, mas também para atuar com ações que tenham como objetivo equacionar, de forma efetiva e completa, os problemas econômicos estruturais relacionados às regiões menos favorecidas. Porém, tais ações precisam ser planejadas e coordenadas juntamente com a participação dos governos subnacionais, para que juntos possam promover medidas de desenvolvimento mais eficientes.

3. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A implantação do federalismo no Brasil não pode ser interpretada apenas como uma tentativa de copiar o sistema federativo empregado em outros países, como por exemplo, nos EUA. Desde o período imperial, já se verificavam no interior das relações brasileiras, movimentos em prol de mais autonomia e descentralização na estrutura do Estado nacional.

De acordo com Rodrigues (2019), em 15 de novembro de 1889 a República Federativa foi provisoriamente proclamada e declarada como forma de governo representando assim, o fim da Monarquia Constitucional e o início da Era Republicana, dando lugar ao regime presidencialista no Brasil. Na ocasião, as dezenove províncias do extinto Império foram transformadas em Estados federados.

O federalismo no Brasil foi implantado praticamente com o advento da Proclamação da República, tendo como uma das principais finalidades a de administrar as disparidades socioeconômicas dos estados. Diferente do que ocorreu em outros países, onde o federalismo foi estabelecido para permitir que culturas e religiões distintas ocupassem o mesmo território, no Brasil ele se fez presente para que os espaços com acentuadas divergências, fossem elas de cunho econômico, político ou social, pudessem usufruir da mesma organização político-administrativa, haja vista a extensão territorial do país. Dessa forma, as proporções continentais do país estão no cerne da introdução do sistema federativo no Brasil, conforme Gadelha (2018).

De acordo com Arretche (2005), um fato relevante sobre o federalismo brasileiro é que desde o seu surgimento apresentou-se característica ora inclinando para a descentralização, como ocorreu no início, ora tendendo para o centralismo. Para Costa (2015), essa última tendência foi a que mais se fez presente, prejudicando as estruturas institucionais e impedindo que os princípios federativos ficassem mais sólidos, já que esses são essenciais para a organização interna do sistema. Juntamente com essa característica oscilante, ou pendular, alteram-se também os ciclos dos regimes políticos. Tais ciclos ora tenderam para o autoritarismo ora para a democracia.

3.1 Implantação da República e do Federalismo Descentralizado

O período imperial teve início em 1822, quando o Brasil se tornou independente, e findou em 1889 com a Proclamação da República. Nesse ínterim, o Brasil era regido pela monarquia e governado por um imperador, cujo poder era transmitido de maneira hereditária. O Brasil em sua forma imperial foi marcado, dentre outras características, por um forte centralismo político e econômico. Segundo Amaral Filho (2014) apesar do estado unitário da época, as oligarquias locais possuíam algumas funções. Tais funções eram de arrecadar impostos, como por exemplo, os oriundos das taxas de trânsito entre as províncias; além disso, possuíam bancos com emissão monetária, etc.

Conforme Abrucio (1998), o federalismo no Brasil emergiu, sobretudo, da insatisfação por parte das províncias em relação a elevada centralização financeira e política ocorrida durante o período imperial. Cada vez mais, o desejo por maior autonomia provincial ou por maior descentralização se fazia presente. Foi com a Constituição de 1891, primeira lei republicana, que a forma de estado federativo foi implantada no Brasil, extinguindo o unitarismo que se fez presente durante todo o império.

Ainda segundo o último autor, uma maior autonomia financeira era defendida pelas províncias por diferentes interesses que eram pautados de acordo com suas realidades econômicas. Porém, quando se tratava de autonomia política, verificavam-se que um consenso geral era formado pelas províncias resultando em maior apoio ao federalismo. Isso se dava devido a ideia de que apenas nesse campo, todas as unidades que faziam a federação se beneficiariam de forma igualitária. Em outras palavras, uma política caracterizada como autônoma implicaria na extinção que o poder central tinha em relação as nomeações dos chefes locais, possibilitando assim a eleição dos, anteriormente chamados, presidentes de províncias que com o federalismo foram elevados à categoria de governadores de estado.

De acordo com Rodrigues (2019 *apud* OLIVEIRA, 1995), com a Constituição de 1891 os poderes oligárquicos locais e regionais foram substituídos pelo estatuto do estado federado autônomo e, a partir de então, estabeleceram-se o princípio da autonomia dos entes federados e, conseqüentemente, a repartição das competências e tarefas que seriam de responsabilidade das respectivas esferas de governo. Em outras palavras, nesse momento a União surge com um menor nível de autonomia ao

passo que os estados passaram a atuar de forma mais autônoma, diferentemente dos municípios que ficaram sem essa autonomia.

De acordo com Amaral Filho (2014) a Constituição de 1891, dentro das divisões de competências fiscais, coube à União a responsabilidade de arrecadar os impostos sobre as importações; a concessão e cobrança sobre os direitos de entrada, saída e estadia de navios; taxas de selo, assim como dos correios e telégrafos federais. Já os estados ficaram responsáveis pelos impostos incididos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; os tributos oriundos de imóveis rurais e urbanos; o imposto sobre a transmissão de propriedades; além das tarifas dos selos e contribuições referentes aos correios e telégrafos estaduais. No que diz respeito aos municípios, estes sem qualquer autonomia ficavam à mercê dos estados que, aliás, definiam os impostos municipais.

Ainda segundo Rodrigues (2019 *apud* OLIVEIRA,1995), a fase inicial do federalismo no Brasil foi marcada não só pela descentralização de poder, mas também pelo acentuado poderio político e econômico da região Sudeste, mais precisamente os estados de Minas Gerais e São Paulo. Esses dois estados através de acordos políticos, conhecidos como café-com-leite, passaram a comandar as políticas fiscais, financeiras e externas do país em benefício de interesses particulares até 1930. Essa política, sob a influência dos referidos estados, em detrimento dos demais, prejudicava o princípio da solidariedade regional. Sendo assim, com a crescente influência de ambos os estados no cenário político-econômico nacional, elevaram-se as disparidades econômicas entre os entes subnacionais.

3.2 O Pêndulo Centralista na República

Alguns acontecimentos históricos como a grande depressão de 1929 e a Revolução de 1930, findaram a política café-com-leite que até então prevalecia no cenário brasileiro. Mesmo após o fim dessa política, a oligarquia paulista cafeeira continuou recebendo do governo federal incentivos financeiros e fiscais, haja vista sua relevância na geração de divisas estrangeiras oriundas da exportação do café, segundo Abrucio (1998). A Nova Carta, implantada após 1930 ainda sob a fase democrática do governo de Getúlio Vargas, isto é, a Constituição de 1934, trouxe algumas alterações que afetaram as relações intergovernamentais. A nova Carta proporcionou mais autonomia para os estados e também para os municípios. Em

relação à esfera estadual, esta passou a decretar o Imposto de Vendas e Consignações, e quanto aos municípios estes ficaram encarregados de estabelecer alguns impostos.

Essas mudanças tinham a finalidade de promover a equidade fiscal entre os níveis de governo, porém, essa maior autonomia estadual e municipal não pode ser interpretada como o objetivo de minimizar as divergências estruturais verificadas entre as economias estaduais. Tão simplesmente, o intuito era equilibrar a divisão das receitas dos impostos recolhidos. Logo, dos tributos criados e coletados pelos estados cerca de 30% deveriam ser direcionados ao governo federal e 20% repassados aos municípios de origem do imposto. Os impostos arrecadados pela esfera estadual incididos sobre as indústrias também deveriam ser compartilhados, pela metade, com o governo municipal, conforme Amaral Filho (2014).

Esse cenário passou a mudar com a instalação do Estado Novo e a implantação da Constituição de 1937. Para Rodrigues (2019), essa Nova Carta manteve a organização federativa, porém fez com que os estados subnacionais ficassem sujeitos à supervisão, controle e fiscalização do governo central. É interessante ressaltar que devido à ditadura de Vargas (1937-1945) e, conseqüentemente, o maior controle por parte da União, alguns autores como *Peppe et al.* (1997) consideram que nesse período, entre 1937-1945, ou seja, até o fim do primeiro governo Vargas, foi “abolido completamente” o federalismo no Brasil, o que simbolicamente pode ser revelado pelo ato público da queima das vinte bandeiras estaduais.

Em outras palavras os entes federativos ficaram sob o regime de tutela do governo federal, não somente do ponto de vista administrativo, mas também dos pontos de vistas político e financeiro. Isso resultou, diretamente, na redução da autonomia dos governos subnacionais e no aumento do controle da União nas áreas citadas acima. Assim, percebe-se que nesse período o federalismo tendeu ao pêndulo da centralização. No que diz respeito à divisão das competências fiscais, essa centralização fez com que os estados perdessem o direito de tributar o consumo de combustíveis de motor de explosão e o aniquilamento da autonomia municipal em taxar as rendas oriundas das propriedades rurais.

3.3 O Retorno do Federalismo Descentralizado

Com a redemocratização do país em meados da década de 1940 novos ares ocuparam o cenário político brasileiro, tendo em vista a eleição do novo presidente da república e, além disso, a instauração de uma nova Constituição Federal em 1946. De acordo com Rios (2014), essa Nova Carta representou simbolicamente para os estados e municípios a retomada das políticas descentralizadoras, em ambiente democrático. Ela reacendeu os ânimos federativos, pois renovou o sentimento de divisão das competências de forma menos centralizada entre os três níveis de governo, inserindo nessa repartição, a esfera municipal. Nesse sentido, essa divisão ocorreu em âmbito fiscal-tributário repartindo as receitas com todos os níveis de governo, resultando em uma maior independência fiscal-financeiro para os entes subnacionais.

Segundo Amaral Filho (2014), no que diz respeito aos estados, estes alcançaram maior protagonismo na arrecadação do imposto único, ao passo que tiveram que abrir mão por completo dos tributos oriundos das indústrias e profissões em prol dos municípios. Além disso, o governo estadual ganhou autonomia para criar novos impostos, sendo que 20% dessas novas receitas deveriam ser repassadas à União e cerca de 40% seriam transferidas aos municípios. Em relação ao governo municipal, este também ganhou mais notoriedade com a Constituição de 1946. Os municípios se responsabilizaram pelos seus selos, como também obtiveram uma participação em torno de 10% sobre o recolhimento do Imposto de Renda (IR).

A Carta Magna de 1946 trouxe também um novo olhar para às regiões economicamente desfavorecidas, mais precisamente o Norte e o Nordeste brasileiros. Isso significa dizer que os aportes financeiros destinados a essas áreas não seriam apenas para atender as necessidades emergenciais, mas também possuíam características sistemática e estrutural com políticas de cunho desenvolvimentistas, visando dessa forma um possível desenvolvimento regional.

Dessa forma, segundo Affonso (1994), surgem as primeiras preocupações e os primeiros mecanismos com a finalidade de adquirir um certo reequilíbrio estrutural entre os estados da federação. Os debates em prol do desenvolvimento regional passaram a ganhar maior notoriedade nos governos posteriores à presidência de Gaspar Dutra. Por exemplo, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), no ano de 1952 foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), em 1959, foi instalada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Se por um lado a Nova Carta fez com que o princípio da equidade fiscal aflorasse no cenário socioeconômico, por outro, fez com que a autonomia no uso das transferências de recursos federais ficasse mais restrita. Isso significa dizer que a União passou a conduzir os recursos destinados aos governos subnacionais, sendo que esses repasses teriam que ser aplicados nas estruturas de transportes em nível estadual e nas economias locais.

3.4 O Período Militar e o Pêndulo Federativo

A inclinada pendular dando mais autonomia aos estados e municípios, que havia sido proporcionada pela Constituição de 1946 perdurou até meados da década de 1960, isto é, até o momento de instalação do regime militar, que vai até 1985. Sendo mais preciso, a autonomia usufruída pelos entes federados e a respectiva divisão das competências prevaleceram até 1964, quando houve o golpe militar. A partir desse período, essa tendência deu lugar, novamente, ao federalismo centralizado.

No ano de 1967 é lançada uma nova Constituição, trazendo com ela um conjunto de reformas que modificou o interior da organização federativa. Essas reformas incidiram sobre as áreas tributária, fiscal e financeira, resultando em alterações na relação fiscal-financeira intergovernamental, principalmente no que diz respeito à divisão das competências e repartição dos recursos públicos. De acordo com Júnior e Marinho (2017), a descentralização do sistema e a autonomia dos entes subnacionais foram novamente interrompidas, fazendo com que o federalismo assumisse novamente o caráter centralizador.

O regime militar e com ele a nova Constituição Federal de 1967, proporcionaram uma reforma fiscal-tributária visando equilibrar o orçamento através do aumento da arrecadação da União e redução da atuação dos governos subnacionais. Nesse contexto, segundo Silveira (2012) foram criados os Impostos sobre Produtos Industriais (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), em relação a arrecadação dos impostos coube a União recolher a maioria deles, como por exemplo, o Imposto de Renda (IR) e o IPI, além da possibilidade de criar novos impostos e estabelecer livremente alíquotas e os campos de incidência dos impostos de sua competência.

Coube também ao governo federal a responsabilidade de definir as alíquotas do ICM e de estabelecer isenções sobre os tributos dos estados sem a participação dos mesmos. Segundo Cialdini (2000) o ICM ficou sob a responsabilidade dos estados que, além disso, tiveram vetadas as possibilidades de manipular as receitas. Dessa forma, percebe-se que a autonomia dos governos subnacionais tornou-se limitada, além do que ficaram impossibilitados de criar novos impostos ou adicionais, de definir alíquotas ou conceder favores e isenções fiscais. Em relação ao Imposto Territorial (IT) e o Imposto Sobre Serviço (ISS) estes ficaram sob a incumbência dos municípios.

Nos primeiros anos da década de 1960 a situação econômica do Brasil encontrava-se em profundo retrocesso, dado que havia forte desequilíbrio fiscal, acelerados índices inflacionários, que atingiram 90% em março de 1964, estagnação no crescimento da produção e crise no balanço de pagamentos. Para Rabat (2002), esse cenário foi um dos pilares que justificou maior poder da União dentro do sistema federativo, isto é, para que pudesse comandar com mais eficiência não só o sistema político-administrativo, mas também o sistema econômico no tocante às questões fiscais.

A reforma fiscal-financeira implantada pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) trouxe algumas consequências, como por exemplo, a destinação de 10% das receitas do IPI e 10% do IR para a formação do Fundo de Participação de Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além disso, neutralizou-se a capacidade dos estados e municípios de estabelecerem taxas tributárias, embora se beneficiassem delas e que as despesas das unidades federativas fossem vinculadas a suas receitas, sejam elas oriundas de recursos próprios ou de transferências, (BRASIL, 2005).

Segundo Lopreato (2002), com a adoção da reforma fiscal-financeira freou-se a autonomia estadual de legislar sobre os impostos, assim como intensificou o enquadramento dos Estados dentro do movimento centralizador ocorrido em 1964/1966, visando disciplinar as finanças públicas. Como dito acima, apesar desse maior controle por parte da União, a Emenda Constitucional nº 18 de 1967 fez surgir os Fundos de Participações Estaduais e Municipais. Esses eram destinados aos entes subnacionais que apresentavam menor nível de renda e de arrecadação, com a contrapartida de aplicar 50% dos recursos repassados em despesas de capital, isto é, dispêndios realizados com o propósito de criar bens patrimoniais ou de uso da população, (BRASIL,2008).

Os governos estaduais com poucos recursos disponíveis, passaram a recorrer a outras fontes de financiamento como solução para multiplicar os gastos. O aumento dos gastos estaduais acima do que seria possível prever com base na estrutura tributária em vigor, passou a depender das linhas de crédito oferecidas pelos bancos comerciais, principalmente, públicos estaduais. Aqui, cabe ressaltar que nem todos os governos estaduais tinham condições de adquirir dinheiro emprestado no exterior.

Para Horta (2018) com as restrições sobre a autonomia dos estados, a União tinha como um dos seus objetivos coibir a desorganização fiscal entre os entes subnacionais, desde o início da implantação do período autoritário até a alvorada da década de 1980, onde a partir de então, verificou-se o desalinhamento fiscal-financeiro no arranjo das contas dos entes-federados. Segundo Serra e Afonso (1999), com o regime militar de 1964 verificou-se que as relações que existiam entre os governos subnacionais para com a União era de subordinação, ao passo que os princípios da autonomia e cooperação estavam sendo continuamente abalados.

Haja vista a dependência fiscal-financeira citada acima, de acordo com Araújo (2009) estreitaram-se as relações entre os governos subnacionais e os bancos, devido a importância que estas instituições significavam, pois elas expandiam o crédito e intermediavam os repasses federais e empréstimos externos. Esses financiamentos foram viabilizados devido às condições de liquidez externas e internas altamente favoráveis durante o período de crescimento acelerado da economia brasileira, mais precisamente entre 1968 a 1973. Do lado externo, o mercado financeiro internacional assegurou o crédito fácil e barato. Já o lado interno, segundo Silva (2017) a expansão econômica garantiu aos governos elevação das receitas tributária e melhorias das condições financeiras às empresas públicas, pois os seus preços e tarifas se mantiveram alinhados à inflação. Porém, os indícios de ruptura surgiram no momento em que as condições responsáveis pelo funcionamento desse financiamento alteraram-se.

Durante a década de 1970 e início dos anos de 1980, a economia brasileira teve o seu crescimento econômico abalado devido aos dois choques internacionais do petróleo, 1973 e 1979. Para contornar os impactos do primeiro choque do petróleo, o governo de Ernesto Geisel (1974-1979) lança o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), cujo objetivo era fazer com que a economia doméstica passasse a absorver esses impactos, em médio e longo prazo, por meio de um

profundo ajustamento estrutural do sistema produtivo, no qual foram incluídos programas voltados para a produção de energias alternativas. A questão é que o referido plano exigiu grandes somas de empréstimos externos, e que continha elevado potencial para a desorganização fiscal-financeira do país, especialmente do setor público, o principal usuário dos empréstimos externos.

Segundo Giambiagi *et al.* (2011) apesar das mudanças estruturais produzidas pelo II PND na economia brasileira, um dos principais custos dessas mudanças foi a fragilização financeira do setor público, em consequência dos crescentes encargos gerados pela expansão das dívidas externa e interna, além da perda da capacidade de autofinanciamento das empresas estatais, sobrecarregadas com os custos financeiros dos passivos em dólares e com baixos reajustes de seus preços e tarifas. Ainda segundo o autor acima, o problema foi agravado com a menor participação das receitas como fonte de financiamento do governo.

Para Lopreato (2000) as relações tributárias entre as esferas de governo, cada vez mais, se encontravam dependentes do governo federal. Isso, foi refletido na medida em que intensificava o poder da União de conduzir o sistema tributário pela criação de novos impostos e pela alteração das alíquotas e da base de cálculo daqueles já existentes; de promover isenção e incentivos fiscais, além de criar regras que definiam a entrega dos recursos de transferência. Ainda segundo o último autor, apesar dos problemas de financiamento público serem perceptíveis pelas autoridades econômicas, não houve programas de reformas suficientes para contornar este entrave, apenas foram disfarçados pelo crescente apelo aos recursos financeiros oriundos de empréstimos, elevando desta forma a dívida estadual. Assim, cada vez mais ficava nítido o desencontro entre as estimativas de gastos públicos e as condições de financiamento do mesmo pautado em recursos próprios.

Para Lopreato (2004), diversos fatores influenciaram na deterioração fiscal dos Estados a partir de 1974, dentre eles podem-se citar a falta de acordo das reivindicações dos estados por melhores condições na repartição da receita tributária, desaceleração da taxa de crescimento da economia e o aumento da taxa de inflação. Esses fatores limitaram a expansão da receita estadual e atrelados aos maiores gastos com o serviço da dívida, contribuíram para explicar a deterioração das finanças estaduais e os problemas de financiamento presentes desde os primeiros anos do governo Geisel.

De acordo com Angélico e Lucchesi (2017), o colapso da estratégia de financiamento baseado em recursos externos atingiu pesadamente diversos segmentos do setor público e levou os estados a conviverem com a crise. Ainda segundo o mesmo autor, os problemas até então disfarçados pelo volume de crédito tiveram desdobramentos no início da década de 1980⁶ afetando a base de financiamento dos governos estaduais. A tomada dos empréstimos e a deterioração das relações intergovernamentais devido a incapacidade do governo federal de fornecer recursos, causaram uma situação de crise no setor público estadual. De acordo com Lopreato (2004), na ausência da base de financiamento anterior e com os recursos fiscais comprometidos com os gastos correntes e os pagamentos das dívidas passadas, a solução para os estados foi intensificar as relações com suas instituições de crédito, como por exemplo, bancos, órgãos e agência fiscais federais; na tentativa de sustentar a rolagem das dívidas e os gastos. Apesar do contexto macroeconômico de contenção das despesas, os estados mantiveram órgãos, empresas e alto volume de dispêndios o que agravou o problema.

Apesar dos olhares estarem voltados para o problema da inflação, a década de 1980 também ficou marcada pela crise dos estados e pelos atritos em torno dos parâmetros de aquisição dos novos empréstimos; da rolagem das dívidas; das repartições da receita tributária e das tentativas, por parte dos governos subnacionais, de independência na adoção das próprias políticas tributárias. Os avanços e retrocessos dessas reivindicações foram determinadas pela situação política e econômica da época.

Segundo Codato (2004) com a acentuada deterioração do setor público em 1987/1988, juntamente com o fracasso do Plano Cruzado e a queda da receita estadual, devida às perdas reais no ICM com reflexos nos estados e nos seus agentes financeiros, intensificaram as reivindicações que tinha como objetivo defender ganhos adicionais na distribuição das receitas em benefício dos estados subnacionais. Apesar dessas tentativas, a base tributária estadual não conseguiu superar os impasses

⁶ A década de 1970 foi marcada por elevadas taxas de investimento e crescimento econômico, já década de 1980 caracterizou-se pela instabilidade da formação bruta de capital fixo, inclusive com retração em diversos subperíodos, e conseqüentemente por um insatisfatório desempenho do crescimento econômico. Além disso, uma grande diferença entre essas duas décadas foi em relação ao comportamento do setor externo. No primeiro caso, a economia brasileira absorveu recursos reais, ou seja, apresentou déficit na balança comercial. Já nos anos 1980, houve uma transferência de recursos reais ao exterior, dada a necessidade de se realizar o pagamento dos juros da dívida externa durante esse período, de acordo com (ANGÉLICO; LUCCHESI, 2017).

criados com a crise econômica e as restrições oriundas da cessação do crédito e das fontes de financiamento interno.

Dessa forma, dificilmente poderia pensar em uma significativa melhora do quadro econômico, já que a arrecadação fiscal se mostrou fragilizada pela precária situação da economia. Para Lopreato (2000), os entes subnacionais somente teriam recursos para quitar os encargos financeiros caso adotassem medidas austeras de ajustamento estrutural, como por exemplo cortes profundos nas despesas correntes e nos investimentos, porém teriam que arcar com o elevado desgaste político local dessas práticas. Esse ônus, apresentou-se como inaceitável pelos governadores.

3.5 A Constituição Federal de 1988 e o Federalismo Descentralizado.

No ano de 1988 foi implantado uma nova Constituição Federal, cujo objetivo era equacionar as reivindicações dos representantes dos estados e devolver aos governos subnacionais a liberdade de definirem as próprias políticas tributárias e de gastos, sem estarem atreladas ao desejo federal. Segundo Rezende e Afonso (2002), com esta Carta Magna os municípios foram promovidos a entes federados, desconcentraram-se os recursos públicos e obtendo assim aumento da receita disponível. Além disso, a Nova Carta proporcionou também a redistribuição das competências de despesas, ficando sob a responsabilidade dos governos estaduais e municipais a oferta de serviços nas áreas da saúde, educação, parte da segurança e saneamento básico.

Com a Constituição de 1988, houve a redefinição das competências tributárias que estavam em vigor desde 1967. Assim, coube ao governo federal cobrar os impostos oriundos das Importações e Exportações; Produção Industrial (IPI); Operações Financeiras (IOF); Grandes Fortunas (IGF), esse imposto foi criado com a promulgação dessa Constituinte; Propriedade Rural, Lucro (contribuição social) e Faturamento (contribuição social). De acordo com Jayme Jr (1995) é relevante frisar que em nível estadual essa Nova Lei transformou seis tributos⁷ em apenas um, o Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

⁷ São eles: ICM=Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), Imposto Único sobre Minerais (IUM), Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUÉE), Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis (IULC), Imposto sobre Comunicações (ISC) e o Imposto Territorial Rural (ITR).

Além disso, os governos estaduais também ficaram responsáveis pelos impostos de Transmissão de Propriedade Imobiliárias causa mortis e doação, Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Adicional de até 5% do IR (Imposto de Renda) incidentes sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.

Ainda segundo o último autor, os municípios a partir de 1988 passaram a realizar tributações oriundas da Prestação de Serviços (ISS) de qualquer natureza, exceto os incorporados ao ICMS; Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Transmissão de Propriedade Imobiliária inter-vivos (ITBI) e Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC). Percebe-se que com essas novas competências tributárias, houve uma diminuição da força do governo federal a favor das unidades subnacionais.

Para Vargas e Felipe (2015) com a nova Constituição o governo federal além de perder tributos que até então estavam sob sua responsabilidade de arrecadação, teve também que aumentar as transferências constitucionais. Sendo assim, definiu-se que a União deveria fazer a seguinte repartição: da receita bruta recolhida do IR e do IPI, deduziria os incentivos fiscais federais e as restituições devidas. Dessa receita líquida, 21,5% constituiriam o montante do FPE e 22,5% seriam repassados aos municípios por meio do FPM (BRASIL,2005). Observa-se que desses incentivos e restituições estão inclusos a destinação de 3% para as aplicações em programas de financiamentos ao setor produtivo das regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o repasse de 10% do IPI aos estados, para compensar as perdas oriundas da isenção do ICMS para os produtos industrializados exportados.

O FPE, constitui importante instrumento de redistribuição do total arrecadado pelo governo federal no país, principalmente nos estados e regiões economicamente mais fortes, para os estados e regiões economicamente frágeis e com baixa arrecadação fiscal. A divisão acontece da seguinte forma: 85% dos recursos são destinados aos estados das Regiões Norte (25,37%), Nordeste (52,46%), Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos estados das Regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%), (Brasil,2008).

Segundo Pinheiro *et al.* (2018) após a implantação da Nova Carta, foram estabelecidas regras no intuito de limitar o poder do governo federal nas áreas tributária e fiscal, como também de atuar diretamente na arrecadação dos entes-federados. A União ficou impossibilitada de fornecer isenção tributária em áreas fora de sua responsabilidade, de interferir nas alíquotas estaduais, como por exemplo, o

ICMS; ficou impossibilitada também de definir as condições em que os recursos, provenientes das transferências constitucionais, seriam empregados. Por outro lado, a criação de empréstimos compulsórios passou a ser mais restritos e dependente da aprovação do Congresso.

De acordo com Castro (2018) no que diz respeito à tributação, a Constituição de 1988 fez renascer as divergências entre os entes-federados, porém em outro contexto. A partir de então, as reivindicações por parte da União estavam pautadas nas perdas das receitas sem a contrapartida de transferências de encargos. Já em relação aos estados e municípios, sendo estes os principais devedores dos bancos e instituições de desenvolvimento do governo federal, buscavam veementemente renegociar seus débitos visando solucionar problemas de caixa. Este impasse, segundo o autor acima, não foi resolvido de forma satisfatória pela Nova Carta Magna.

Com a maior autonomia auferida pelos estados subnacionais, os mesmos continuaram efetuando endividamento o que agravou sua situação financeira. Para Garselaz (2000) a herança do endividamento devido ao modelo de desenvolvimento na década de 1970, a ruptura do financiamento na década de 1980, juntamente com o aumento das taxas de juros de 1994, pressão sobre o estoque da dívida e a deterioração do resultado primário, foram fatores que também agravaram o desequilíbrio das finanças estaduais. Desta forma, a crise financeira dos estados agravou-se cada vez mais, fazendo com que fosse necessário a intervenção do poder central.

Para Amaral Filho (2008) dado que o sistema federativo no Brasil manifestou constantes oscilações em sua evolução, variando periodicamente entre centralização e descentralização, os subgovernos tiveram pouca experiência com a cooperação federativa, fato esse que bloqueou a emergência de ações, mecanismos e fóruns de cooperação. Desta maneira, ainda não se formaram instituições fortes de cooperação intergovernamentais que possam mitigar ações de concorrência exacerbadas. Ainda para o autor citado, esta fragilidade se contrasta com o grau de autonomia adquirida pelos estados subnacionais a partir de 1988.

Na falta de cooperações vertical e, sobretudo, horizontal, após 1988 e durante a década de 1990, os estados assim como os municípios efetuaram gastos que não estavam acordados pelo pacto federativo. Nesse período, deve-se salientar que as informações provenientes de dados sobre as finanças públicas caminhavam de forma lenta. O que ficava em evidência, por parte dos governos subnacionais, era o anseio

de maximizar os interesses particulares de cada ente em detrimento do espírito cooperativo.

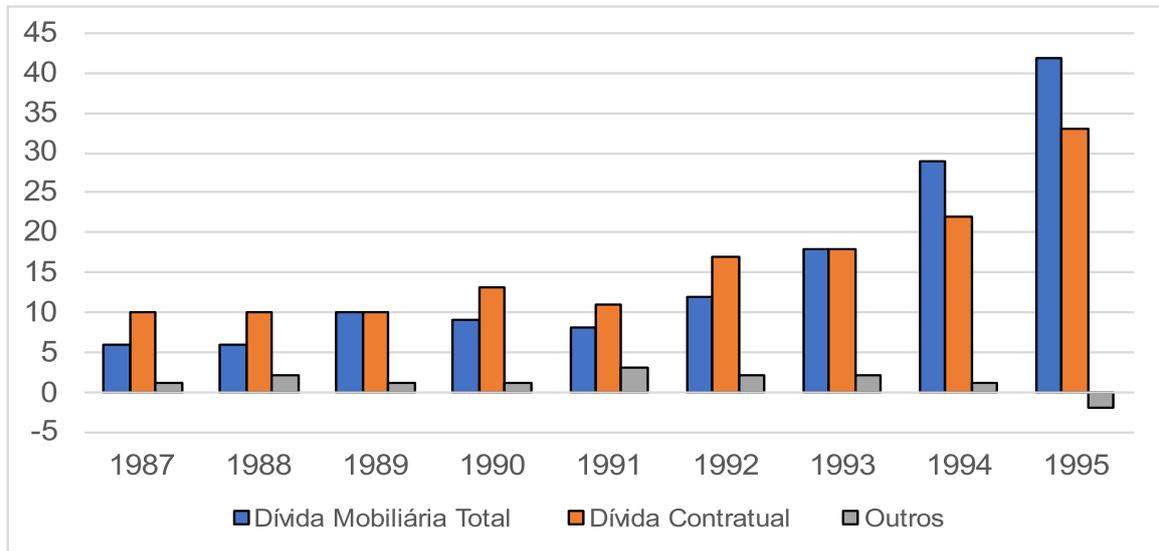
Nos anos de 1990 as dívidas dos governos estaduais ganharam maior volume, o que forçou o governo federal assumir o valor total dessas dívidas, onerando o seu passivo, muito embora tal operação tenha transformado a União em credora dos governos estaduais. O governo central captou recursos no mercado e subsidiou os estados na tentativa de solucionar esse impasse econômico. Segundo Ziliotto (2011) nesse período o federalismo retornou de forma mais amena à centralização, ressaltando, no entanto, que essa recentralização não ocorreu no intuito de anular as conquistas descentralizadoras auferidas com a Carta Magna de 1988, mas significou enfraquecimento fiscal-financeiro dos estados e municípios, que se tornaram devedores do governo federal.

De acordo com Miranda (2019) a causa do endividamento que assolou os estados, estava atrelada a forma de financiamento que foi usada no período desde a reforma tributária e fiscal do ano de 1965, percorrendo todo o cenário de endividamento externo até os planos de estabilização. As bases do financiamento citado acima foram pautadas na expansão do déficit público, aumento da dívida pública, além do crédito internacional.

Segundo Carvalho (2000) a dívida mobiliária, que são aquelas oriundas de emissões de títulos, era parte dos débitos estaduais, pois, outra parte do endividamento se reportava ao Tesouro Nacional, empresas estatais federais, credores externos, Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de bancos nacionais, como por exemplo, Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), assim como bancos comerciais públicos e privados, entre outros. Dentre os órgãos públicos detentores de créditos junto aos governos estaduais estavam, principalmente, os Bancos Comerciais Estaduais que representavam cerca de 45% de participação do endividamento, Carvalho (2000).

O Gráfico 1 abaixo, evidencia a natureza e a distribuição das dívidas dos entes federados. Percebe-se que, entre 1987 e 1995, além da dívida mobiliária havia uma predominância da dívida contratual, isto é, aquelas oriundas via contratação de empréstimos. Essa última alcançou cerca de US\$ 33 milhões no ano de 1995, já a dívida mobiliária total ficou em torno de US\$ 42 milhões para esse mesmo ano.

Gráfico 1- Natureza e evolução das dívidas dos governos subnacionais de 1987-1995 (em US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Affonso (2000).

Conforme demonstra a tabela 1 abaixo, nos anos de 1997, 1998 e 1999 período em que ocorreram os acordos das dívidas estaduais e municipais, cerca de 90% dessas dívidas pertenciam aos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. O Governo Federal assumiu a dívida que os entes subnacionais tinham com o mercado financeiro e a refinanciou por trinta anos, parte dessa dívida foi paga com a privatização de empresas de patrimônio estadual.

Além disso, a tabela 1 também evidencia que tais dívidas eram corrigidas mensalmente pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas; já as taxas de juros foram acordadas em 6% ao ano, mas, em alguns casos, de 7,5% ao ano, em função da proporção da dívida paga à vista. Os estados, com exceção do Amapá e Tocantins, passaram suas dívidas bancárias que possuíam elevadas taxas de juros em consequência do Plano Real, para o poder central e a partir daí, verificou-se a ruptura do pacto federativo estabelecido pela Nova Constituição.

Tabela 1- Lei n. 9.496/97: acordo de refinanciamento das dívidas entre 1997-1998

(valores em R\$ milhões)

UF	Dívida assumida	Dívida refinanciada	Diferença	Prazo em anos	Encargos GP-DI % a.a
AC	19	18	1	30	GP-DI + 6,0%
AL	678	648	30	30	GP-DI + 7,5%
AM	120	120	0	30	GP-DI + 6,0%
AP	-	-	-	-	-
BA	960	899	61	30	GP-DI + 6,0%
CE	138	127	11	15	GP-DI + 6,0%
ES	430	387	43	30	GP-DI + 6,0%
GO	1.340	1.163	177	30	GP-DI + 6,0%
MA	244	237	8	30	GP-DI + 6,0%
MG	11.828	10.185	1.642	30	GP-DI + 7,5%
MS	1.236	1.139	98	30	GP-DI + 6,0%
MT	806	780	26	30	GP-DI + 6,0%
PA	274	261	13	30	GP-DI + 7,5%
PB	266	244	22	30	GP-DI + 6,0%
PE	164	158	6	30	GP-DI + 6,0%
PI	251	241	10	15	GP-DI + 6,0%
PR	520	462	58	30	GP-DI + 6,0%
RJ	12.946	12.925	22	30	GP-DI + 7,5%
RN	73	72	1	15	GP-DI + 6,0%
RO	147	144	3	30	GP-DI + 6,0%
RR	7	7	1	30	GP-DI + 6,0%
RS	9.427	7.782	1.645	30	GP-DI + 6,0%
SC	1.552	1.391	162	30	GP-DI + 6,0%
SE	389	355	34	30	GP-DI + 6,0%
SP	50.389	46.585	3.804	30	GP-DI + 6,0%
TO	-	-	-	-	-
Total	94.205	86.330	7.876		

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Affonso (2000).

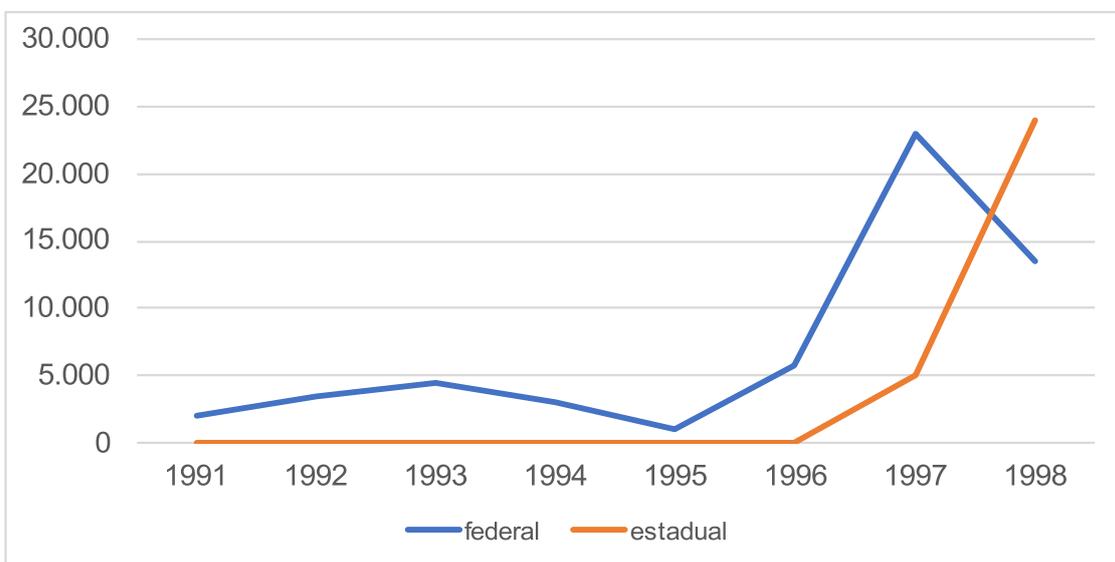
Para Rigolon e Giambiagi (1999), embora os acordos das dívidas estaduais indicassem um processo de recentralização, esse fato não pode ser interpretado como um novo retrocesso constitucional. A intenção, não era relegar em segundo plano os avanços alcançados pela Nova Carta em relação à autonomia dos estados. A crise fiscal-financeira dos subgovernos deixou claro a fragilização dos mesmos, forçando dessa forma a federalização das dívidas. Verifica-se a partir de então, uma maior dependência financeira por parte dos estados para com a União.

Para Lobo (1996) os acordos de refinanciamento das dívidas dos governos estaduais e a absorção dessas dívidas pelo governo federal, tanto dos débitos externos como internos, fizeram com que ampliasse significativamente a capacidade do governo federal de intervir nas finanças subnacionais. Isso porque, a renegociação das dívidas estaduais junto à União foi vinculada a programas de ajustes fiscais, incluindo demissão de funcionários públicos; venda ou rígido controle dos bancos

estaduais; privatização de empresas estatais nas áreas de energia elétrica, saneamento e transporte.

O gráfico 2 abaixo evidencia que até 1996, não houve registros de privatizações estaduais. Mas, esse cenário é modificado a partir de 1997 ano em que registrou cerca de US\$ 5 milhões obtido com privatizações estaduais. Já no ano seguinte, em 1998, o valor fica em torno de US\$ 25 milhões.

Gráfico 2- Privatizações federais e estaduais de 1991-1998 (valor arrecadado em US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Affonso (2000).

Como pode ser observado a perda da autonomia dos governos subnacionais foi sendo consolidada na medida em que os acordos de federalização das dívidas eram estabelecidos. No entanto, o fortalecimento da União, dentro das relações federativas, não se restringiu ao controle das dívidas dos estados subnacionais, pois ele se estendeu à maior participação no bolo dos recursos fiscais arrecadados, no caso, pelo aumento da carga tributária.

Conforme Rigolon e Giambiagi (1999), verificou-se a criação pelo governo federal de novos impostos e contribuições onde as receitas não foram repartidas com os estados e municípios. Nessa linha, foi criada em 1996, por exemplo, a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), embora extinta em 2007, que incidia sobre transações financeiras de qualquer valor. Criaram-se também, em 2000, a

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) cobrada sobre o combustível; e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em 1991, essa com o objetivo de financiar a seguridade social em suas áreas fundamentais, incluindo entre elas a Previdência Social, Assistência Social e a Saúde Pública. Neste caso, tratou-se de uma alíquota aplicada sobre o valor bruto do faturamento das empresas, recolhidos aos cofres públicos.

Além disso, outras ações foram feitas a favor do poder central, embora sendo propostas pelo Congresso, como foi o caso da Lei Kandir. Segundo Balieiro (2012) a Lei Kandir datada de 1996, estabeleceu que as exportações de bens primários e semimanufaturados fossem isentas do ICMS, mas que os estados seriam compensados pelas perdas, no entanto, o que consta é que os estados não foram reparados devidamente e em tempo conveniente por essas isenções. Acrescentando a essas ações, houve também contenção de parte das transferências relacionadas aos Fundos de Participação, por consequência do comprometimento elevado do superávit primário gerado pelo governo federal e estadual.

Para Mercês e Freire (2017), em decorrência dos contingenciamentos dos recursos federais, ocorreram também reduções dos investimentos públicos nos estados. Essa variável só voltou a ganhar maior notoriedade em 2007 com a retomada dos investimentos públicos federais, em consequência da recuperação do crescimento econômico e da necessidade de se corrigir falhas apresentadas na infraestrutura. Esses investimentos, passaram a ser gerenciados, sobretudo, pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

No dia 4 de maio do ano 2000, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa lei tem como objetivo estabelecer uma gestão fiscal responsável, para isso recomenda-se: ação planejada e transparente; prevenção de riscos; equilíbrio das contas públicas; cumprimento de metas e de resultados; e cumprimento de limites, dentre os quais se destacam os limites de gastos com pessoal e com o montante do endividamento público, (BRASIL, 2017).

Segundo Ferreira *et al.* (2015) a LRF abrange todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), em suas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, abrangendo o Poder Executivo, o Poder Legislativo, inclusive os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

De acordo com Oliveira e Costa (2000) os responsáveis pela aplicação da LRF são os seguintes agentes: os titulares do Poder Executivo, do Poder Legislativo, incluindo dos Tribunais de Contas, do Poder Judiciário, do Ministério Público, das autarquias, fundações e empresas estaduais dependentes, o ordenador de despesas, bem como todas as autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno.

Para Silva (2016) a LRF define como gastos de pessoal: (i) os somatórios dos gastos com o pagamento de pessoal ativo; (ii) pagamentos com inativos e pensionistas; (iii) pagamentos a pessoas, em decorrência de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias; (iv) vencimentos e vantagens, fixos e variáveis; (v) subsídios e proventos de aposentadoria; (vi) pagamentos de reformas e pensões; (vii) adicionais de qualquer natureza; (viii) gratificações, horas extras e vantagens pessoais; (ix) encargos sociais; e as contribuições recolhidas pelo ente empregador às entidades de previdência.

Como dito anteriormente, os limites para os gastos com pessoal estabelecidos pela LRF diferem conforme o ente federativo. A União só pode atingir até 50% da sua Receita Corrente Líquida (RCL) com esses gastos, já os estados e municípios até 60% respectivamente. De acordo com Ribas *et al.* (2012, p. 65), cada um desses limites é repartido conforme a mesma lei entre todos os poderes públicos,

com percentuais específicos para cada poder. No âmbito federal, o limite de 50% da RCL é distribuído da seguinte forma: 40,9% para o Executivo, 6% para o Judiciário, 2,5% para o Legislativo e 0,6% para o Ministério Público; já na esfera estadual o limite de 60% também é fracionado entre: 2% para o Ministério Público; 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário e 49% para o Executivo; por sua vez, nos municípios o limite de 60% é repartido sendo que 6% é destinado para o Legislativo incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e 54% para o Executivo. O quadro 1 abaixo, evidencia essa repartição.

Quadro 1- Despesas com Pessoal por Poder e Órgão (% da RCL): estabelecidos pela LRF

Esfera/Poder	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Total
União	40,9	2,5	6	0,6	50
Estados	49	3	6	2	60
Municípios	54	6	*	*	60

Fonte: Lei Complementar n.101 (2000).

Além desse Limite Máximo (LM) estabelecido para cada órgão ou Poder, a LRF possui também outros dois limites, são eles: Limite de Alerta (LA) e o Limite Prudencial (LP). O primeiro limite estabelece que se a despesa total com pessoal exceder a 90% do limite máximo, o Poder ou órgão sofrerá algumas vedações (Parágrafo único do art. 22 da LRF). No que diz respeito ao Limite Prudencial ele determina que se o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 95% do limite, os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos. O quadro 2 abaixo, evidencia esses limites.

Quadro 2- Limites para gastos com pessoal na esfera estadual: estabelecidos pela LRF

	Limite Máximo	Limite de Alerta (90% do limite máximo)	Limite Prudencial (95% do limite máximo)
Executivo	49,0%	44,10%	46,55%
Judiciário	6,0%	5,40%	5,70%
Legislativo	3,0%	2,70%	2,85%
Ministério Público	2,0%	1,80%	1,90%

Fonte: Lei Complementar n.101 (2000).

O parágrafo único do art. 22 da LRF estabelece que, se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, serão vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso: i) a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; ii) criação de cargo, emprego ou função; iii) modificação de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; iv) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; v) contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, (BRASIL, 2000).

Em relação ao endividamento, segundo Nascimento e Debus (2000) a LRF classifica diferentes tipos de dívida, são elas: (i) a dívida pública consolidada ou fundada, que é o montante total apurado sem duplicidade, as obrigações financeiras do ente da federação, assumidas em virtude de lei, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; (ii) dívida pública mobiliária que é a dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco do Brasil, estados e municípios; (iii) operações de crédito, que são as aberturas de créditos, emissão e aceite de títulos, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores oriundos da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e etc.

A Dívida Consolidada Líquida (DCL), corresponde ao montante da Dívida Consolidada (DC), deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros, ou seja, as disponibilidades de caixa e demais haveres financeiros, (BRASIL, 2017).

Os limites da dívida pública dos entes federados, são delegados pela LRF ao presidente da república que submete ao Senado Federal propostas de limites para o montante da dívida consolidada. Como afirma Rodrigues (2019, p. 39), os limites percentuais da relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) / RCL dos governos subnacionais são: para os Estados e o Distrito Federal a DCL/RCL < 200%; já os municípios essa relação é de DCL/RCL < 120%. O art. 42 dessa mesma lei também impede a contratação de despesas que não possam ser realizadas por completo no último ano de mandato ou que tenha parcelas a pagar no ano seguinte sem caixa suficiente para efetuar tal pagamento (BRASIL, 2000). Essa vedação existe para que

no último exercício do mandato, não seja efetuada de forma irresponsável despesas que não possam ser pagas.

Ainda segundo Rodrigues (2019, p. 28) quanto às operações de crédito, cabe ao Ministério da Fazenda verificar o cumprimento dos limites e condições relativas à realização de operações de crédito de cada ente federado. A LRF veta que essas operações sejam realizadas entre os entes da federação, seja ela diretamente ou através de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente.

Cabe frisar que a transparência, controle e a fiscalização são os elementos chaves da LRF, dessa forma suas principais ferramentas são: os orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, (BRASIL, 2000). Além disso, a sociedade tem a liberdade para conhecer e acompanhar as informações sobre a execução orçamentária e financeira, por meio da divulgação em sites de amplo acesso.

5. TRAJETÓRIA DOS INDICADORES ESTADUAIS NO PERÍODO DE 1998 – 2014

Nesta seção, será abordada a trajetória dos indicadores dos estados brasileiros no período de 1998 – 2014. Antes disso, faz-se necessário conceituar alguns indicadores fiscais e de endividamento utilizados no presente estudo, são eles: Resulta Primário, Receita Corrente Líquida, Investimento, Despesa com Pessoal e Dívida Consolidada Líquida⁸.

5.1 Resultado Primário

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o resultado primário é a diferença entre a Receita Primária Total e a Despesa Primária Total.

Entende-se por Receita Primária Total, a soma das Receitas Primárias Correntes, são elas: provenientes das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial líquida com exceção das aplicações financeiras, de transferências correntes e demais receitas correntes; e das Receitas Primárias de Capital, que são: as receitas de capital deduzida as operações de crédito, amortização de empréstimos e alienação de bens.

Já a Despesa Primária Total, refere-se a soma das: Despesas Primárias Correntes, que são as despesas correntes subtraídas dos juros e encargos da dívida; das Despesas Primárias de Capital, das Reservas de Contingência e das Reservas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

5.2 Receita Corrente Líquida (RCL)

Antes de conceituar a Receita Corrente Líquida (RCL), faz-se necessário explanar sobre a Receita Corrente (RC). Entende-se por receitas correntes aquelas arrecadadas dentro do exercício e que aumentam as disponibilidades financeiras dos estados. São recursos utilizados para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas. Assim, classificam-se como receitas correntes aquelas oriundas dos: (i) tributos e contribuições de melhoria; (ii) da

⁸ Os conceitos da Despesa com Pessoal (DP) e da Dívida Consolidada Líquida (DCL), já foram explanadas na seção anterior.

exploração do patrimônio estatal, também conhecida como receita patrimonial; (iii) da exploração de atividades econômicas, tais como agropecuária, industrial e de serviços; (iv) dos recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes. Tais recursos também são conhecidos como transferências correntes; (v) e demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores, onde são denominados de Outras Receitas Correntes, (TESOURO, 2017).

De acordo com o MDF da STN, a Receita Corrente Líquida (RCL) é a soma das receitas correntes, deduzidos: (i) da União: os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal; (ii) dos Estados: as parcelas enviadas aos Municípios, também por determinação constitucional; (iii) da União, Estados e Municípios: também são deduzidas as contribuições dos servidores para o custeio do sistema previdenciário e da assistência social dos mesmos, além das receitas provenientes de compensação financeira citada no parágrafo 9º do art. 201 da Constituição.

5.3 Gastos com Investimentos

Investimento é qualquer gasto ou aplicação de recursos no qual produza um retorno no futuro, esse conceito abrange tanto os recursos monetários, quanto capital intelectual, social ou natural. Diferentemente do que ocorre com as Despesas de Pessoal (DP) e as Dívidas Consolidadas (DC), a LRF não estabelece regras objetivas em relação aos gastos com investimentos. Dessa forma, o comportamento dos investimentos pode apresentar um caráter mais impreciso, quando comparado com as duas variáveis citadas acima.

5.4 Os Indicadores dos Estados Brasileiros no Período de 1998-2014

A tabela 2 abaixo, traz a relação da Despesa Corrente / Receita Corrente para os entes federados estaduais no período de 1995 – 2014. Os dados revelam que todos os estados e para todos os anos desse intervalo analisado, comprometeram mais da metade de suas receitas correntes com despesas correntes. Essa afirmação pode ser visualizada pela área sombreada de laranja, aqui estão compreendidos os entes subnacionais que comprometeram entre 0,5 e 0,99 de suas receitas correntes com despesas correntes.

Já as áreas sombreadas de vermelho evidenciam os estados que comprometeram, com despesas correntes, um montante superior a suas receitas correntes adquiridas. Dito em outras palavras, essa área enfatiza os entes subnacionais que alocaram acima de 1,0 da sua receita corrente em despesas correntes. Aqui, percebe-se que um menor número de estados integra essa categoria, além disso esse maior comprometimento da RCL não foi verificado em todos os anos do intervalo analisado.

Outra interpretação que pode ser feita é que praticamente nenhum estado conseguiu controlar suas despesas correntes em um nível inferior a 0,5 da RCL, isso fica notório quando examinamos a área sombreada de verde. Nessa área, estão presentes os estados que comprometeram até metade de suas receitas correntes com despesas corrente, ou seja, aqui integram aqueles entes subnacionais que apresentaram despesas correntes até 0,5 da receita corrente.

Tabela 2- Relação Despesa Corrente / Receita Correntes dos Estados Brasileiros: de 1995- 2014. (valores em índices)

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AC	0,92	0,93	0,89	0,9	0,83	0,84	0,84	0,73	0,79	0,79	0,72	0,76	0,77	0,74	0,78	0,81	0,81	0,86	0,85	0,83
AL	0,94	0,62	1,44	0,82	1,05	0,93	0,79	0,96	0,96	0,92	0,81	0,8	0,77	0,76	0,81	0,79	0,75	0,79	0,8	0,82
AP	1,08	0,94	0,9	0,85	0,98	0,78	0,83	0,85	0,77	0,75	0,68	0,76	0,73	0,7	0,78	0,78	0,7	0,74	0,78	0,75
AM	0,84	0,85	0,68	0,89	0,84	0,8	0,85	0,8	0,8	0,78	0,79	0,76	0,75	0,74	0,82	0,77	0,77	0,79	0,83	0,86
BA	0,88	0,48	0,91	0,94	0,93	0,82	0,87	0,79	0,82	0,82	0,82	0,81	0,84	0,84	0,89	0,87	0,88	0,89	0,9	0,88
CE	0,89	0,38	0,91	0,9	0,79	0,85	0,89	0,88	0,89	0,91	0,88	0,87	0,85	0,83	0,87	0,89	0,86	0,82	0,82	0,86
DF	0,96	0,98	0,97	0,95	0,23	0,93	0,91	0,93	0,92	0,83	0,82	0,83	0,77	0,79	0,85	0,83	0,85	0,85	0,87	0,86
ES	0,96	0,96	0,9	0,3	0,94	0,88	0,81	0,76	0,72	0,73	0,7	0,71	0,7	0,71	0,79	0,83	0,79	0,63	0,72	0,76
GO	0,99	0,63	0,93	0,96	0,35	0,93	1,05	0,91	0,83	0,85	0,83	0,86	0,85	0,81	0,83	0,87	0,67	0,71	0,7	0,7
MA	0,89	0,63	0,95	0,79	0,9	0,77	0,84	0,83	0,93	0,76	0,68	0,73	0,69	0,72	0,77	0,8	0,78	0,78	0,84	0,84
MT	1,21	1,16	1,03	1,09	0,31	0,94	0,89	0,88	0,87	0,76	0,76	0,8	0,81	0,81	0,88	0,89	0,88	0,77	0,64	0,53
MS	1,03	1,07	0,98	1,1	0,4	0,97	0,92	0,86	0,9	0,87	0,87	0,86	0,84	0,81	0,88	0,91	0,9	0,91	0,93	0,91
MG	1,17	1,04	1,05	0,51	0,94	0,99	1,02	1,04	0,98	0,86	0,82	0,83	0,82	0,79	0,84	0,84	0,92	0,96	0,98	0,98
PA	0,95	1,02	0,89	0,88	0,9	0,84	0,85	0,77	0,8	0,78	0,75	0,78	0,82	0,8	0,82	0,82	0,79	0,79	0,81	0,8
PB	1,01	0,55	0,81	0,91	0,92	0,84	0,84	0,77	0,87	0,88	0,79	0,81	0,79	0,81	0,75	0,8	0,72	0,77	0,75	0,74
PR	0,88	0,94	0,99	1,03	0,97	1,12	0,93	0,84	0,83	0,82	0,82	0,84	0,84	0,82	0,83	0,82	0,83	0,85	0,84	0,83
PE	1,15	0,74	1,02	1,04	1	0,99	0,97	0,88	0,88	0,86	0,84	0,82	0,92	0,91	0,95	0,94	0,92	0,96	0,95	1
PI	1,00	0,85	1,04	0,95	0,96	0,87	0,9	0,88	1,03	0,92	0,76	0,83	0,91	0,8	0,75	0,71	0,78	0,7	0,75	0,75
RJ	1,24	1,28	1,2	0,42	1,08	0,94	0,9	0,92	0,95	0,93	0,95	0,94	0,96	0,93	1	0,96	0,95	1,01	0,97	1
RN	1,09	0,77	1,03	1,02	0,93	0,87	0,86	0,82	0,83	0,82	0,78	0,79	0,88	0,84	0,87	0,83	0,85	0,86	0,87	0,88
RS	0,99	1,07	1,03	0,99	1	1	0,98	0,95	0,82	0,87	0,87	0,87	0,89	0,83	0,99	0,98	1	1,07	1,08	1,11
RO	1,19	1,06	1,01	1,67	1,08	0,91	0,88	0,88	0,8	0,82	0,8	0,8	0,76	0,72	0,8	0,8	0,77	0,82	0,85	0,8
RR	0,76	0,76	0,74	0,74	0,75	0,78	0,8	0,65	0,82	0,63	0,67	0,69	0,76	0,73	0,76	0,77	0,46	0,77	0,88	0,65
SC	1,00	1,01	0,93	0,98	0,93	0,91	0,89	0,87	0,93	0,85	0,83	0,9	0,81	0,76	0,68	0,67	0,66	0,72	0,67	0,7
SP	0,89	0,92	0,76	0,32	0,95	0,92	0,92	0,92	0,94	0,93	0,92	0,93	0,93	0,99	0,99	0,96	0,99	1,02	1,03	1,05
SE	0,95	0,81	0,98	0,93	0,94	0,83	0,9	0,79	0,82	0,84	0,77	0,84	0,78	0,77	0,86	0,87	0,84	0,79	0,83	0,83
TO	0,74	0,73	0,68	0,69	0,66	0,63	0,66	0,58	0,62	0,63	0,61	0,69	0,71	0,66	0,73	0,76	0,76	0,79	0,83	0,81

Legenda: até 0,5 da RC entre 0,5 a 0,99 da RC acima da 1,0 da RC

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Amaral Filho, (2019).

A tabela 3 a seguir, evidencia a Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida para os entes federados estaduais no período de 1998 – 2014. Conforme dito anteriormente, a LRF estabelece que os limites para a relação estadual da DCL / RCL < 200% dessa forma, os dados revelam que após os acordos de federalização das dívidas, a grande maioria dos estados conseguiram controlar seus endividamentos. Isso pode ser visualizado pela área sombreada de verde, onde mostra os entes que contraíram dívidas até 1,0 de sua RCL.

Porém, mesmo após a realização dos acordos e a implantação da referida lei, alguns estados seguiram se endividando além do permitido ou chegaram muito próximo de alcançar o limite, são eles: Alagoas (AL), onde até 2006 suas dívidas situavam além de 2,0 que foi estabelecido legalmente (área sombreada de vermelho) e de 2008-2014 sua relação da DCL / RCL oscilou entre 1,5 e 1,99 (área sombreada de laranja); já Minas Gerais (MG) durante todos os anos analisados, seu endividamento comprometia mais da metade de sua RCL. Até o ano de 2005, sua DCL / RCL esteve superior a 2,0 (área sombreada de vermelho) e de 2006 – 2014, suas dívidas permaneceram abaixo desse limite, porém, muito próximo de alcançá-lo (área sombreada de laranja).

Os estados do Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP), também apresentaram esse mesmo comportamento, ou seja, de 1998 a 2004 se endividaram além do permitido pela LRF (área sombreada de vermelho) e posteriormente, 2005-2014, chegaram perto de ultrapassar seus limites. Essa afirmação pode ser notada pelo sombreado laranja, onde a DCL / RCL de ambos os estados ficaram em torno de 1,5 e 1,99.

Uma exceção precisa ser feita para o Rio Grande do Sul (RS), pois esse foi o único estado que apresentou níveis de endividamento superior a 2,0 durante o intervalo completo, isto é, entre 1998 – 2014. Embora suas dívidas tenham apresentado pequenas reduções, ainda assim não foram suficientes para ficarem dentro do limite estabelecido.

Tabela 3- Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida dos Estados Brasileiros: de 1998 - 2014. (valores em índices)

UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AC	0,95	0,98	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,52	0,41	0,28	0,37	0,54	0,5	0,58	0,69	0,74
AL	2,76	2,8	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,22	2	1,97	1,81	1,62	1,48	1,5	1,46	1,54
AP	0,7	1,67	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	0,1	0,04	0,11	0,18	0,12	0,18	0,26	0,41
AM	2,08	0,75	1	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33	0,19	0,13	0,24	0,27	0,19	0,15	0,22	0,31
BA	1,13	1,1	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,82	0,72	0,63	0,52	0,46	0,49	0,47	0,4
CE	0,74	0,7	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,6	0,38	0,24	0,17	0,28	0,29	0,28	0,29	0,42
DF	0,41	0,3	0,36	0,35	0,4	0,36	0,28	0,35	0,33	0,19	0,16	0,17	0,18	0,16	0,1	0,16	0,21
ES	0,89	0,89	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,34	0,19	0,1	0,08	0,17	0,14	0,15	0,21	0,27
GO	3,38	3,2	3,13	2,81	2,77	2,4	2,21	1,85	1,82	1,61	1,4	1,28	1,3	1,01	1,02	0,92	0,9
MA	1,59	1,6	2,58	2,1	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15	0,91	0,74	0,68	0,64	0,47	0,41	0,38	0,46
MT	2,04	1,7	2,5	1,97	1,59	1,76	1,3	1,11	1,1	0,94	0,7	0,54	0,55	0,4	0,3	0,35	0,42
MS	2,06	1,8	3,1	2,94	3,1	2,67	2,33	2,01	1,81	1,48	1,15	1,15	1,2	1,13	1,05	1,02	0,98
MG	2,98	2,97	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89	1,88	1,76	1,79	1,82	1,82	1,75	1,83	1,79
PA	1,87	5,58	0,57	0,63	0,67	0,61	0,6	0,46	0,44	0,35	0,28	0,24	0,29	0,19	0,11	0,1	0,1
PB	0,87	0,9	1,53	1,1	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76	0,6	0,48	0,34	0,36	0,25	0,26	0,27	0,37
PR	1,87	1,77	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26	1,16	1,19	1,12	0,89	0,76	0,6	0,6	0,58
PE	0,91	0,9	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67	0,53	0,42	0,43	0,38	0,39	0,46	0,53	0,58
PI	1,09	1,1	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,85	0,78	0,6	0,6	0,54	0,57	0,5	0,59	0,61
RJ	3,79	2,56	2,07	1,9	2,35	2,01	2,04	1,9	1,72	1,73	1,6	1,63	1,56	1,46	1,65	1,54	1,78
RN	0,42	0,4	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,26	0,22	0,19	0,17	0,2	0,13	0,11	0,15	0,16
RS	3,96	4,04	2,66	2,51	2,79	2,8	2,83	2,58	2,53	2,54	2,34	2,2	2,14	2,14	2,18	2,09	2,09
RO	4,17	7,62	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,72	0,64	0,5	0,53	0,54	0,5	0,45	0,62	0,62
RR	2,04	1,61	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,1	-0,13	-0,13	0,31	0,04	-0,1	0,2	0,37	0,18
SC	2,35	2,11	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09	0,9	0,77	0,61	0,63	0,46	0,41	0,48	0,45
SP	2,61	2,78	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89	1,71	1,63	1,5	1,53	1,46	1,54	1,42	1,48
SE	0,67	0,7	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57	0,42	0,22	0,27	0,33	0,43	0,53	0,55	0,57
TO	1,34	0,15	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,08	0,1	0,11	0,16	0,21	0,21	0,26	0,33

Legenda: até 1,0 da RC entre 1,5 e 1,99 da RC além de 2,0 da RC

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Amaral Filho, (2019).

6. METODOLOGIA

A presente pesquisa é resultado do estudo e avaliação de dados secundários, ou seja, dados já existentes. Além disso, o trabalho apresenta características quantitativas, haja vista que os dados aqui presentes não foram analisados de forma subjetiva.

Foi adotada uma pesquisa bibliográfica que segundo Gil (2002), esse tipo de pesquisa é pautada a partir de matérias já publicados na área, como por exemplo, livros, teses, dissertações e artigos científicos. Fez-se uso também do critério histórico, pois envolveu estudo, compreensão e explanação de eventos que ocorreram no passado.

No estudo em questão fez-se uso da análise descritiva, pois objetiva caracterizar a crise fiscal-financeira estadual. Sendo assim, procurou-se analisar a partir do método descritivo as características e a natureza do tema proposto, de forma clara e sem manipular tal análise. Esse método segundo Triviños (1987), aborda os fatos como eles realmente são, isto é, não é realizada nenhum tipo de modificação no decorrer da análise.

No que diz respeito a avaliação da gestão fiscal dos entes, foi utilizada uma pesquisa e levantamento sobre o assunto tanto em leis, como também em decretos e publicações afins, com o auxílio sobretudo do meio virtual. A população da pesquisa é compreendida pelos vinte e seis estados da República Federativa do Brasil mais o Distrito Federal, entre os anos de 2015 a 2018. Sendo assim, o estudo tem como base os resultados fiscais apresentados pelos Governos Estaduais e pelo Distrito Federal.

Os dados usados para evidenciar a crise fiscal-financeira dos entes federados entre 2015-2018, foram obtidos diretamente na página virtual do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)⁹, publicados no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O mesmo, consolida informações dos entes da federação e estão presentes tanto no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) assim como no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Tais relatórios fiscais são enviados ao SICONFI, através da Matriz de Saldos Contábeis (MSC).

⁹ Segue link para acesso: <https://siconfi.tesouro.gov.br/>

Visando alcançar um entendimento claro dos dados explanados, os estados e o Distrito Federal foram divididos em dois grupos: o primeiro grupo é composto pelos entes federados estaduais que apresentaram resultado primário positivo e o segundo grupo traz os estados que obtiveram resultado primário negativo, ambos no período de 2015 - 2018. Partindo desses dois agrupamentos, as análises e interpretações dos dados começam a ser realizadas.

O intuito dessas duas classificações de grupos tem a finalidade de deixar os dados mais organizados, possibilitando assim uma melhor compreensão. Além disso, a necessidade de se fazer classificações em grupos é a de buscar identificar padrões de comportamento. Nesse caso, foram identificados dois padrões, isto é, um grupo onde apresentou resultado primário positivo e outro grupo que apresentou resultado primário negativo.

Para que os resultados fossem melhor apresentados foram utilizados gráficos, tabelas ambos construídos com o auxílio do Excel, quadros e porcentagens. Foi utilizado também um número índice, cuja a base é 100. Adotando um número índice de base fixa, os cálculos de divisão foram feitos tendo como referência o mesmo ano, isto é, 2015.

Dessa forma, esse ano base foi empregado para 2015, pois é o período em que inicia as análises e visa observar o comportamento do ICMS e o FPE, com a finalidade de nivelar os estados e o Distrito Federal, ou seja, eles foram colocados como se estivessem saindo de um mesmo ponto, isto é, tendo como ponto de partida o valor 100. Dessa forma, adotando um ponto inicial em comum para todos os entes, empreendemos uma análise mais objetiva e igualitária quanto aos estados e Distrito Federal.

7. RESULTADOS DA PESQUISA

Os anos compreendidos ente 2015-2018 são marcados por uma nova crise fiscal-financeira dos governos estaduais brasileiros, todavia diferente daquela que ocorreu nos anos de 1990, na qual estava diretamente ligada às dívidas acumuladas.

Entende-se que a crise recente está associada à ruptura entre os fluxos da receita primária total e despesas primária total, causando conseqüentemente dificuldade na capacidade de pagamento da dívida junto ao governo federal, na geração de resultado primário e, ainda, a realização de investimentos. No entanto, a redução da capacidade de geração de resultado primário não foi uniforme para todas as unidades da federação.

No Grupo 1, expresso na tabela 4 e gráfico 3 abaixo, constam os estados cujos resultados primários foram positivos no período analisado. Nesse intervalo, catorze estados alcançaram resultados positivos, sendo liderados pelo estado de São Paulo (SP) que no ano de 2018 atingiu cerca de R\$ 12,404 bilhões, alcançando na soma dos quatro anos cerca de R\$ 24,382 bilhões.

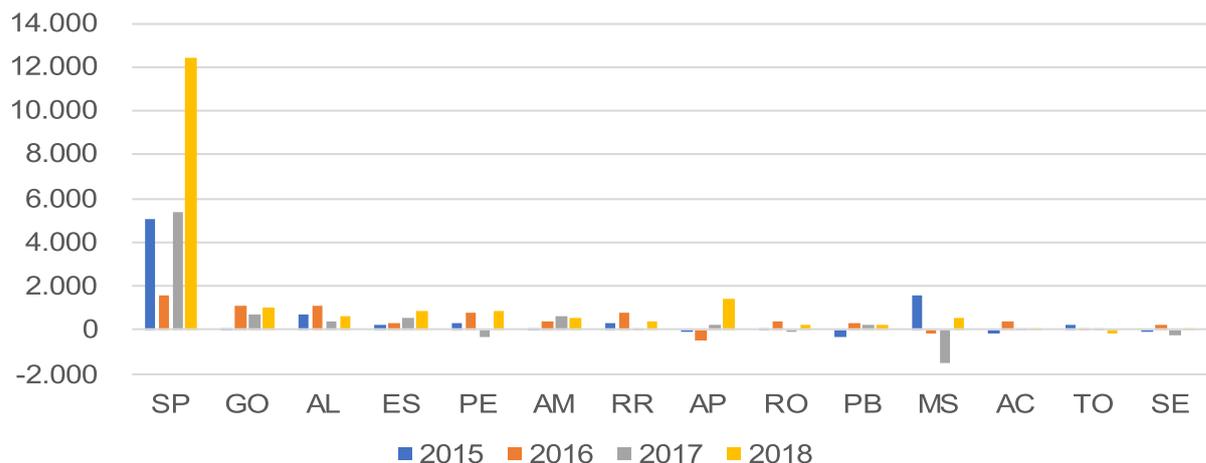
Tabela 4- Estados com Resultado Primário Positivo de 2015-2018

(valores em milhões)

UF	2015	2016	2017	2018	Total	%	Grupo 1
SP	5.063	1.564	5.352	12.404	24.382	61%	Positivo
GO	6	1.120	740	1.031	2.897	7%	Positivo
AL	733	1.138	364	625	2.860	7%	Positivo
ES	206	317	512	851	1.887	5%	Positivo
PE	319	777	-292	853	1.658	4%	Positivo
AM	6	425	607	558	1.595	4%	Positivo
RR	312	777	94	378	1.561	4%	Positivo
AP	-45	-444	225	1.436	1.172	3%	Positivo
RO	24	393	-118	206	504	1%	Positivo
PB	-297	322	240	236	501	1%	Positivo
MS	1.560	-178	-1.489	552	445	1%	Positivo
AC	-144	374	41	74	346	1%	Positivo
TO	249	64	41	-171	184	0%	Positivo
SE	-54	259	-256	69	18	0%	Positivo
Total	7.940	6.907	6.062	19.102	40.011	100%	14
%	20%	17%	15%	48%	100%		

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi-RREO anexo 6.

Gráfico 3- Estados com Resultado Primário Positivo de 2015 a 2018 (valores em milhões)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi-RREO anexo 6.

A tabela 5 e o gráfico 4 abaixo, evidenciam o grupo 2, esse é o grupo composto pelos estados que geraram resultado primário negativo entre receita e

despesa primária total, no período considerado. Neles, percebe-se que cada estado obteve resultado primário negativo. Dentre eles, aqueles em situação mais grave foram os estados do Rio de Janeiro (RJ) e Minas Gerais (MG), os quais na soma dos quatro anos apresentaram resultado primário negativo em torno de R\$ -14,509 e R\$ -11,196 bilhões respectivamente.

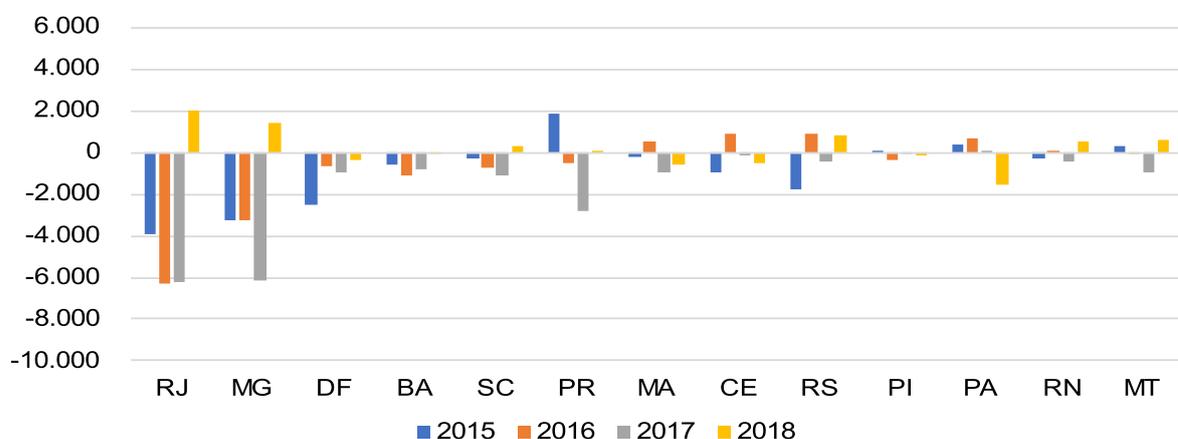
Tabela 5- Estados com Resultado Primário Negativo de 2015 – 2018

(valores em milhões)

UF	2015	2016	2017	2018	Total	%	Grupo
RJ	-3.958	-6.325	-6.205	1.978	-14.509	36%	Negativo
MG	-3.244	-3.249	-6.124	1.420	-11.196	28%	Negativo
DF	-2.525	-686	-975	-378	-4.564	11%	Negativo
BA	-570	-1.118	-843	-76	-2.608	6%	Negativo
SC	-330	-770	-1.133	276	-1.956	5%	Negativo
PR	1.864	-481	-2.822	26	-1.414	4%	Negativo
MA	-231	545	-968	-558	-1.212	3%	Negativo
CE	-993	890	-130	-485	-718	2%	Negativo
RS	-1.777	855	-422	794	-551	1%	Negativo
PI	4	-356	-49	-139	-541	1%	Negativo
PA	387	648	17	-1.543	-492	1%	Negativo
RN	-330	31	-422	489	-233	1%	Negativo
MT	298	-74	-945	575	-146	0%	Negativo
Total	-11.406	-10.090	-21.021	2.377	-40.140	100%	13
%	28%	25%	52%	-6%	100%		

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi-RREO anexo 6.

Gráfico 4- Estados com Resultado Primário Negativo de 2015-2018 (valores em milhões)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi-RREO anexo 6.

As tabelas 6 e 7 abaixo trazem, respectivamente, a Receita e a Despesa Primária Total dos estados classificados no primeiro grupo, isto é, aqueles que apresentaram resultado primário positivo. Para esse grupo, os dados evidenciam que as receitas foram superiores as suas despesas. Isso, fez com que esses estados alcançassem resultado primário positivo, conforme mostrado anteriormente.

O estado que apresentou maior nível de receita foi São Paulo, alcançando sua maior alta no ano de 2017 com cerca de R\$ 225,7 bilhões e com um crescimento anual de 7,3 % quando comparado com 2016. Para a grande maioria dos entes estaduais desse grupo, em 2016 e 2017 foi verificado uma variação anual positiva, isso significa dizer que nesses dois anos houve um crescimento ascendente de sua receita primária total.

Os dados também mostram que no ano de 2018, a variação anual da receita primária total é majoritariamente negativa, ou seja, a maioria dos estados registraram queda em suas receitas. Porém, apesar da receita primária total ter apresentado queda nesse último ano da análise, tais receitas ainda foram levemente superiores as despesas.

Pelo lado das despesas primárias, pode-se observar que a variação anual entre 2016 e 2017 foi positiva. Isso implica dizer que no decorrer desses dois anos, o crescimento dessas despesas foi crescente para os estados. No entanto, os números para o ano de 2018 evidenciam uma queda em tais despesas.

Conforme dito anteriormente, mesmo que os dados da tabela 7 evidenciem que a despesa primária tenha registrado um crescimento ascendente em alguns intervalos, ainda assim e para esse grupo primeiro grupo de estados a receita primária foi superior a essas despesas primárias.

Tabela 6- Receita Primária Total dos Estados do Grupo 1 de 2015-2018

(valores em bilhões R\$)					variação anual em %		
UF	2015	2016	2017	2018	2016/2015	2017/2016	2018/2017
SP	208,7	210,3	225,7	206,9	0,8	7,3	-8,3
GO	19,2	21,0	23,1	22,4	9,2	10,4	-3,3
AL	7,9	10,7	10,4	8,2	35,1	-3,5	-20,8
ES	13,8	13,8	14,4	13,5	-0,7	4,6	-6,0
PE	27,1	29,5	31,7	29,0	9,0	7,2	-8,3
AM	13,8	14,7	15,2	16,5	6,6	3,4	8,5
RR	3,3	3,9	3,7	3,4	16,9	-3,5	-8,2
AP	3,7	3,3	4,1	4,5	-12,1	23,6	11,3
RO	6,1	6,7	6,8	7,2	10,1	1,3	6,0
PB	8,8	9,8	9,9	10,5	11,4	1,0	6,9
MS	14,5	11,5	12,5	12,6	-20,5	8,3	0,5
AC	4,6	5,3	5,6	5,6	15,1	5,7	-1,1
TO	7,2	8,1	8,4	7,4	12,0	3,3	-12,0
SE	7,0	7,7	7,8	7,6	8,8	2,0	-2,2

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi-RREO anexo 6.

Tabela 7- Despesa Primária Total dos Estados do Grupo 1 de 2015-2018

(valores em bilhões R\$)					variação anual em %		
UF	2015	2016	2017	2018	2016/2015	2017/2016	2018/2017
SP	203,6	208,8	220,3	194,7	2,5	5,5	-11,6
GO	19,2	19,9	22,4	22,2	3,4	12,9	-0,9
AL	7,2	9,6	10,0	8,0	33,1	4,2	-20,3
ES	13,6	13,4	13,9	13,0	-1,5	3,2	-6,6
PE	26,8	28,8	32,0	28,4	7,4	11,1	-11,1
AM	13,8	14,3	14,6	16,1	3,6	2,2	10,6
RR	3,0	3,1	3,6	2,9	3,1	17,7	-20,2
AP	3,8	3,7	3,8	4,2	-1,4	2,9	10,6
RO	6,1	6,3	6,9	7,0	4,1	9,5	1,2
PB	9,1	9,4	9,6	10,1	4,2	1,9	5,5
MS	12,9	11,7	14,0	12,1	-9,5	19,4	-13,5
AC	4,8	5,0	5,6	5,5	3,8	12,8	-2,0
TO	7,0	8,1	8,3	7,6	15,1	3,6	-9,1
SE	7,1	7,4	8,1	7,6	4,3	9,0	-5,6

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi-RREO anexo 6.

Já as tabelas 8 e 9 a seguir, evidenciam a Receita Primária Total e a Despesa Primária Total para os estados que integram o grupo 2, ou seja, aqueles que registraram resultado primário negativo. Os dados revelam que a receita primária total também cresceu de forma ascendente para os estados.

O estado que obteve mais receitas no decorrer do período analisado foi Minas Gerais, que em 2015 apresentou cerca de R\$ 75,0 bilhões e encerra o período de 2018 com R\$ 74,0 bilhões. No ano de 2016, apenas dois estados decresceram em suas receitas, foram eles: Rio de Janeiro, com R\$ 45,8 bilhões representando uma variação anual de -10,2 % em comparação com 2015; e Rio Grande do Norte, com R\$ 9,6 bilhões. Os demais entes estaduais para esse ano, apresentaram crescimento de suas receitas em relação a 2015.

No ano de 2017 apenas o Distrito Federal decresceu em sua receita, atingindo R\$ 20,5 bilhões e com uma variação anual de -18,9% em relação ao ano anterior. Para esse mesmo ano, os demais entes registraram uma variação anual positiva em suas receitas. Já em 2018, os estados que apresentaram uma maior queda na receita foram: Minas Gerais, alcançando R\$ 74,0 bilhões e com uma variação anual de -15,9% em relação a 2017; e Rio Grande do Sul, registrando R\$ 52,0 bilhões e apresentando uma variação anual de -13% em comparação com o ano anterior.

No que tange as despesas primárias, todos os estados desse segundo grupo gastaram um valor maior que suas receitas. Os estados com maiores despesas primárias foram: Minas Gerais, que durante todo o intervalo suas despesas ficaram em torno de R\$ 77,1 bilhões e R\$ 94,1 bilhões; Rio de Janeiro que no ano de 2018 registrou uma maior despesa primária, cerca de R\$ 61,1 bilhões; e o Rio Grande do Sul que alcançou sua maior alta nas despesas no ano de 2017, com cerca de R\$ 60,2 bilhões, conforme tabela 9 abaixo.

Tabela 8: Receita Primária Total dos Estados do Grupo 2 de 2015-2018

(valores em bilhões R\$)					variação anual em %		
UF	2015	2016	2017	2018	2016/2015	2017/2016	2018/2017
RJ	51,0	45,8	52,6	61,9	-10,2	15,0	17,7
MG	75,0	82,0	87,9	74,0	9,2	7,3	-15,9
DF	24,7	25,3	20,5	21,8	2,4	-18,9	6,2
BA	37,1	40,2	43,3	41,7	8,4	7,6	-3,7
SC	20,8	22,1	23,1	23,3	6,1	4,6	0,9
PR	43,7	49,8	51,8	47,5	13,9	4,0	-8,2
MA	12,9	15,1	15,3	15,8	17,2	1,2	3,1
CE	19,4	22,8	23,0	23,4	17,4	0,9	2,0
RS	49,6	56,6	59,8	52,0	14,1	5,7	-13,0
PI	7,5	8,7	9,2	9,1	16,5	5,6	-0,7
PA	20,5	21,6	22,0	22,1	5,1	2,0	0,6
RN	10,3	9,6	10,4	10,3	-6,3	7,6	-0,8
MT	13,6	16,0	16,2	17,5	17,5	1,5	7,8

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi-RREO anexo 6.

Tabela 9: Despesa Primária Total dos Estados do Grupo 2 de 2015-2018

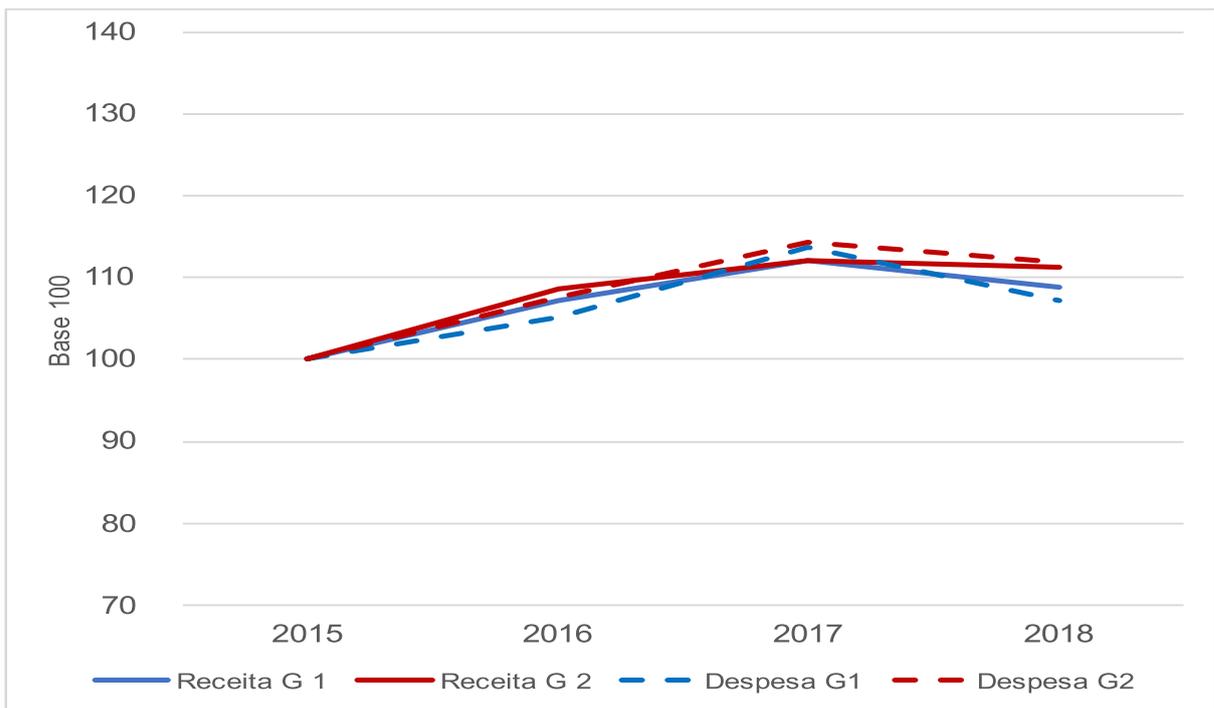
(valores em bilhões R\$)					variação anual em %		
UF	2015	2016	2017	2018	2016/2015	2017/2016	2018/2017
RJ	54,9	52,1	58,8	61,1	-5,2	12,9	3,8
MG	78,3	85,2	94,1	77,1	8,9	10,4	-18,0
DF	27,2	26,0	21,5	22,3	-4,6	-17,3	3,5
BA	37,7	41,3	44,1	41,8	9,7	6,7	-5,2
SC	21,2	22,9	24,3	23,4	8,1	6,1	-3,7
PR	41,9	50,3	54,6	48,0	20,2	8,6	-12,1
MA	13,1	14,6	16,3	16,7	11,0	11,6	2,3
CE	20,4	21,9	23,1	24,0	7,3	5,5	3,7
RS	51,4	55,7	60,2	52,2	8,5	8,0	-13,4
PI	7,5	9,0	9,2	10,1	21,3	2,0	10,0
PA	20,1	20,9	22,0	23,5	3,9	5,1	7,0
RN	10,6	9,6	10,8	10,1	-9,5	12,3	-6,2
MT	13,3	16,0	17,1	17,8	20,7	6,9	3,6

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi-RREO anexo 6.

Conforme as tabelas para Receita e Despesa Primária Total mostraram, os dados para os estados do grupo 1 como os do grupo 2 revelam que não houve uma queda acentuada das receitas primárias dos entes estaduais. Na verdade, a receita primária do segundo grupo foi até superior a receita do primeiro. Logo, o que ocasionou a queda do resultado primário para o segundo grupo de estados foram as demasiadas despesas primárias por eles efetuadas.

Analisando conjuntamente tanto as receitas como as despesas primárias dos dois grupos, essa leitura da receita do grupo 2 sobressaindo ao grupo 1 fica mais notória. Note que no gráfico 5, a trajetória da receita primária para o primeiro grupo fica sempre abaixo da trajetória para o segundo. Ao passo que em relação as despesas, a trajetória para os estados do grupo 1 ficaram abaixo do grupo 2, durante todo o intervalo de tempo.

Gráfico 5- Média das Receitas e Despesas Primárias dos Grupos 1 e 2 de 2015 - 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RREO anexo 6.

Analisando do lado da receita estadual, importante observar o comportamento tanto das receitas oriundas do ICMS e das transferências do FPE. Em relação ao ICMS, a maioria dos estados que apresentaram resultado primário positivo tiveram oscilações no crescimento desse imposto.

Na tabela 10 abaixo, visto que todos os entes estaduais partem da mesma base, percebe-se que no decorrer dos quatros anos apenas três estados conseguiram obter uma evolução ascendente de ICMS, são eles: Alagoas (AL) que alcançou em 2018 cerca de R\$ 3,7 bilhões, atingindo 19% de crescimento na arrecadação do imposto em relação ao ano de 2015; Roraima (RR) onde alcançou 20% de crescimento em 2018 em relação ao ano base; e Tocantins (TO) que registrou sua maior alta no último ano, alcançando cerca de 23% de crescimento na arrecadação do ICMS quando comparado com 2015.

Para os demais estados houve uma variação no comportamento do ICMS, ora para mais ora para menos, entre 2015--2018. Analisando a variação anual de arrecadação desse imposto para todos os estados do grupo 1, em comparação com o ano de 2015 percebe-se que houve uma queda no recolhimento desse tributo em torno de -5% e -3% para os anos de 2016 e 2017 respectivamente. Já no ano de 2018, a porcentagem de crescimento do ICMS para os estados foi de apenas 1%, em relação ao ano de 2015. Isso significa dizer que de 2015 a 2018, o ICMS teve um crescimento de apenas 1%.

Tabela 10- ICMS estadual do grupo 1 de 2015-2018

(valores em bilhões R\$)					Base 100 em 2015			
UF	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
SP	121,0	113,5	115,3	118,6	100	94	95	98
GO	13,5	13,1	13,3	13,7	100	97	98	102
AL	3,1	3,5	3,5	3,7	100	111	112	119
ES	9,0	8,1	8,2	8,9	100	90	91	99
PE	12,7	12,5	12,9	13,7	100	99	101	108
AM	7,4	6,6	7,4	8,1	100	90	100	110
RR	0,6	0,7	0,7	0,8	100	103	109	120
AP	0,8	0,6	0,7	0,7	100	83	87	96
RO	3,1	2,9	3,0	3,2	100	93	95	103
PB	4,5	4,4	4,6	4,8	100	99	103	108
MS	6,9	6,7	6,9	7,5	100	96	100	108
AC	1,0	0,9	1,0	1,2	100	97	105	128
TO	2,0	2,2	2,3	2,5	100	107	112	123
SE	2,8	2,7	2,8	3,0	100	96	100	109
Total	188,5	178,4	182,5	190,7	100	95	97	101

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RREO anexo 3.

Já o comportamento do ICMS para os estados do grupo 2, segundo a Tabela 11, mostrou crescimento para a grande maioria deles. Dito em outras palavras, significa dizer que praticamente todos os estados do segundo grupo apresentaram crescimento nas suas arrecadações do ICMS entre os anos de 2015 e 2018.

O estado do Maranhão (MA) segue como sendo o ente estadual que mais cresceu em arrecadação do ICMS no decorrer do período, registrando um aumento de 21% entre 2015 e 2018. Pode-se observar também que no ano de 2018 o único estado que não apresentou crescimento foi Pará com -1%, mas os demais apresentaram resultado positivo na arrecadação de ICMS em comparação com os anos anteriores.

No período analisado, apenas quatro estados registraram comportamento oscilante, tanto para mais como para menos, são eles: Rio de Janeiro (RJ), onde teve queda de -9% e -8% em 2016 e 2017 respectivamente, acompanhado de um crescimento de +3% em 2018; Bahia (BA), apresentou queda de -2% em 2016, passando para +3% em 2017 e alcançando +12% em 2018; Paraná (PR) obteve queda em 2016 de -2% e nos demais anos apresentou resultado positivo de +8% e +3%, compreendidos entre 2017 e 2018 conseqüentemente. O Pará no último ano,

teve seu ICMS reduzido em comparação com o ano de 2015, registrando R\$ 9,4 bilhões.

O percentual total anual para todos os estados no último ano ficou em torno de 11%, ou seja, de 2015 a 2018 o ICMS passou de R\$ 200,4 bilhões para R\$ 221,6 bilhões. No geral, o ICMS dos estados do grupo 2 cresceu 10% a mais do que o ICMS dos estados do primeiro grupo.

Tabela 11- ICMS dos estados do grupo 2 de 2015-2018

(Valores em bilhão R\$)					Base 100 em 2015			
UF	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
RJ	32,0	29,1	29,3	33,0	100	91	92	103
MG	37,1	38,4	41,1	43,1	100	104	111	116
DF	6,5	6,9	6,9	7,0	100	107	106	108
BA	18,3	18,0	18,9	20,6	100	98	103	112
SC	15,9	16,3	17,3	18,7	100	103	109	118
PR	24,9	24,5	26,8	26,1	100	98	108	105
MA	5,0	5,6	5,7	6,0	100	112	115	121
CE	9,7	9,7	10,2	10,4	100	100	105	107
RS	26,2	27,7	28,4	29,4	100	106	108	112
PI	3,2	3,2	3,4	3,9	100	100	108	122
PA	9,6	9,3	9,2	9,4	100	97	96	99
RN	4,4	4,5	4,6	5,0	100	101	104	112
MT	7,8	7,9	8,2	9,1	100	102	106	117
Total	200,4	201,2	210,1	221,6	100	100	105	111

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RREO anexo 3.

A tabela 12 abaixo, traz o comportamento relativo ao FPE para as unidades federativas classificados no grupo 1. Por meio dela, pode-se observar que durante todo o intervalo analisado, houve uma pequena alteração anual dos valores do FPE.

No ano de 2015 o FPE alcançou o valor de R\$ 35,9 bilhões, chegando a R\$ 36,07 bilhões em 2018. Em 2016 foi o ano de maior participação de FPE dos estados, encerrando com R\$ 37,77 bilhões ao ano (a.a.), aqui todos os estados cresceram em FPE em relação aos demais anos observados. Posteriormente em 2017, todos os estados caem suas participações quando comparado com 2016, fechando 2017 com R\$ 34,90 bilhões. Por sua vez em 2018 os estados aumentaram suas participações, em R\$ 36,07 bilhões, quando comparado ao ano anterior e ao período inicial de 2015.

De acordo com os dados apresentados na tabela, no período analisado houve um crescimento 2,8% em relação ao ano base.

Tabela 12- Comportamento do FPE para os estados do grupo 1 de 2015-2018

(Valores em bilhões R\$)					Base 100 em 2015			
UF	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
SP	0,76	0,80	0,76	0,76	100	104	99	100
GO	2,17	2,33	2,16	2,25	100	107	99	103
AL	3,18	3,45	3,18	3,29	100	109	100	103
ES	1,15	1,28	1,17	1,23	100	112	102	107
PE	5,27	5,54	5,20	5,35	100	105	99	102
AM	2,13	2,42	2,17	2,29	100	113	102	107
RR	1,89	2,06	1,87	1,94	100	109	99	102
AP	2,61	2,81	2,58	2,68	100	108	99	103
RO	2,15	2,38	2,16	2,24	100	110	100	104
PB	3,66	3,89	3,61	3,72	100	106	99	102
MS	1,02	1,13	1,04	1,05	100	111	102	104
AC	2,61	2,85	2,61	2,71	100	109	100	104
TO	3,31	3,48	3,26	3,35	100	105	98	101
SE	3,17	3,35	3,13	3,21	100	106	99	101
Total	35,09	37,77	34,90	36,07	100	108	99	103

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RREO anexo 3

Já para os estados do grupo 2 na tabela 13 abaixo, verifica-se que em 2016 também foi o ano de maior volume do FPE e participação dos estados, com cerca de R\$ 39,00 bilhões, representando um acréscimo de 6,9% em relação a 2015.

Os governos que tiveram maiores crescimentos na participação da repartição do FPE em 2016 foram: o RJ, passando de R\$ 1,17 bilhões para R\$ 1,39 bilhões respectivamente, representando um aumento de 19,4%; seguido por Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Norte (RN) que nesse mesmo ano atingiram crescimento de 9,3%, comparado a 2015. Em 2017 comparado ao ano base, apresentou queda para a grande maioria dos estados, registrando ao fim desse ano em torno de R\$ 36,24 bilhões. Ainda no ano de 2017 apenas o estado do RN apresentou crescimento no FPE quando comparado a 2015, passando de R\$ 3,04 bilhões em 2015 para R\$ 3,16 bilhões representando um crescimento de 3,9%.

O FPE em 2018 cresceu mais do que no ano de 2015 e 2017, tendo seu valor total em torno de R\$ 37,35 bilhões. Os estados que mais cresceram em suas participações no FPE em 2018, comparando com 2015 foram: Rio de Janeiro com

crescimento de 8,2% e Rio Grande do Norte com 6,6%. Analisando o valor total de 2015 a 2018, observa-se um crescimento de 2,4% nos repasses do FPE pelo governo federal.

Analisando as duas tabelas do FPE, pode-se perceber que tanto no grupo 1 quanto no grupo 2, o intervalo analisado termina com um crescimento de 2,8% e 2,4% respectivamente.

Tabela 13-Comportamento do FPE para os estados do grupo 2 de 2015-2018

(Valores em bilhões R\$)					Base 100 em 2015			
UF	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
RJ	1,17	1,39	1,20	1,26	100	119	103	108
MG	3,40	3,66	3,37	3,52	100	107	99	103
DF	0,53	0,56	0,52	0,54	100	107	99	102
BA	7,18	7,60	7,09	7,29	100	106	99	102
SC	0,98	1,07	0,97	1,01	100	109	99	103
PR	2,20	2,31	2,18	2,23	100	105	99	101
MA	5,51	5,89	5,46	5,61	100	107	99	102
CE	5,60	5,95	5,53	5,69	100	106	99	101
RS	1,80	1,85	1,74	1,78	100	103	97	99
PI	3,30	3,54	3,27	3,38	100	107	99	102
RN	3,04	3,32	3,16	3,24	100	109	104	107
MT	1,76	1,86	1,75	1,81	100	106	99	102
Total	36,47	39,00	36,24	37,35	100	107	99	102

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RREO anexo 3

No intuito de identificar as possíveis causas para a crise fiscal-financeira recente dos estados, serão analisadas as Despesas com Pessoal ativos e inativos sobre a Receita Corrente Líquida (DP/RCL).

A tabela 14 e o gráfico 6 a seguir, mostram que entre 2015 e 2018 apenas dois estados não ultrapassaram o primeiro limite estabelecido pela LRF conhecido como limite de alerta (LA), são eles: Espírito Santo (ES) e Amapá (AP). Examinando todo o período, a média de gastos para esses dois estados foi de 52,6% e 50,6% da RCL respectivamente. Todos os demais integrantes do grupo 1 ultrapassaram pelo menos, o limite de alerta (LA) estabelecido pela LRF. Os estados que mais comprometeram sua RCL com gastos de pessoal foram: Tocantins (TO) que em todo o período ultrapassou o Limite Prudencial (LP), alcançando em 2018 a marca de

67,9%; e Paraíba (PB) que encerrou 2018 com 60,4% entrando no seu Limite Máximo (LM).

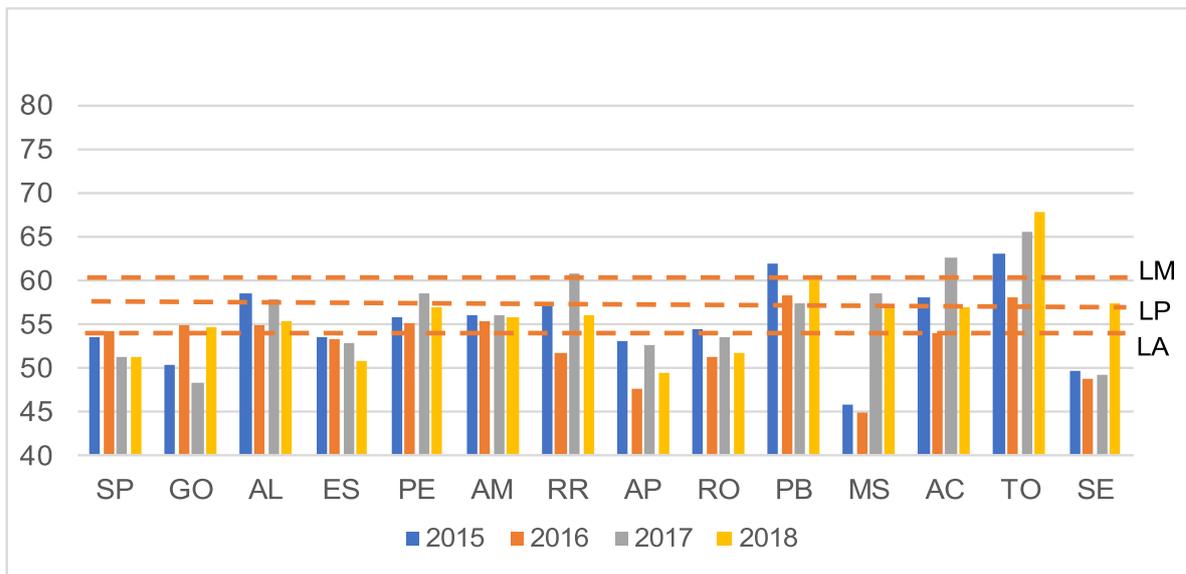
Já Sergipe (SE) manteve quase constante sua prudência com os gastos com pessoal, porém em 2018 atingiu a marca de 57,4%. Para esse grupo em análise, no ano de 2016 nenhum estado ultrapassou o LM. No ano de 2017, além de Tocantins (TO), o estado do Acre (AC) e Roraima (RR) também ficaram acima do limite máximo, alcançando 62,7% e 60,7% respectivamente.

Tabela 14 – Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida do grupo 1 (%): 2015-2018

UF	2015	2016	2017	2018	MÉDIA
SP	53,4	54,2	51,2	51,3	52,5
GO	50,4	54,9	48,2	54,7	52,1
AL	58,5	54,8	57,9	55,3	56,6
ES	53,5	53,3	52,8	50,7	52,6
PE	55,8	55,2	58,5	56,9	56,6
AM	56,0	55,2	56,0	55,9	55,8
RR	57,2	51,7	60,7	56,1	56,4
AP	53,0	47,5	52,6	49,3	50,6
RO	54,3	51,3	53,4	51,8	52,7
PB	61,9	58,3	57,4	60,4	59,5
MS	45,8	44,9	58,6	56,9	51,6
AC	58,2	53,9	62,7	56,9	57,9
TO	63,0	58,0	65,5	67,9	63,6
SE	49,8	48,8	49,3	57,4	51,3

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RGF anexo 1

Gráfico 6- Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida do grupo 1 (%): 2015-2018



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RGF anexo 1

No segundo grupo dos estados pode-se observar que em 2015 apenas Rio Grande do Norte com 63,4% ultrapassou o limite máximo de gasto com pessoal, já Minas Gerais (57,3%), Bahia (57,5%), Santa Catarina (58,2%), Rio Grande do Sul (58,1%) e Mato Grosso (59,1%) situaram-se em torno do Limite Prudencial.

Em 2016 temos Rio de Janeiro (72,2%) e novamente Rio Grande do Norte (64,4%) ultrapassando o Limite Máximo; Minas Gerais (58,9%) e Santa Catarina (57,2%) alcançando o Limite Prudencial. Em 2017 apenas Rio de Janeiro (67,1%) continua ultrapassando o Limite Máximo. No ano de 2018, três unidades da federação aparecem gastando além do recomendado, são eles: Minas Gerais (76,5%), Rio Grande do Norte (73,3%) e Mato Grosso (67,5%).

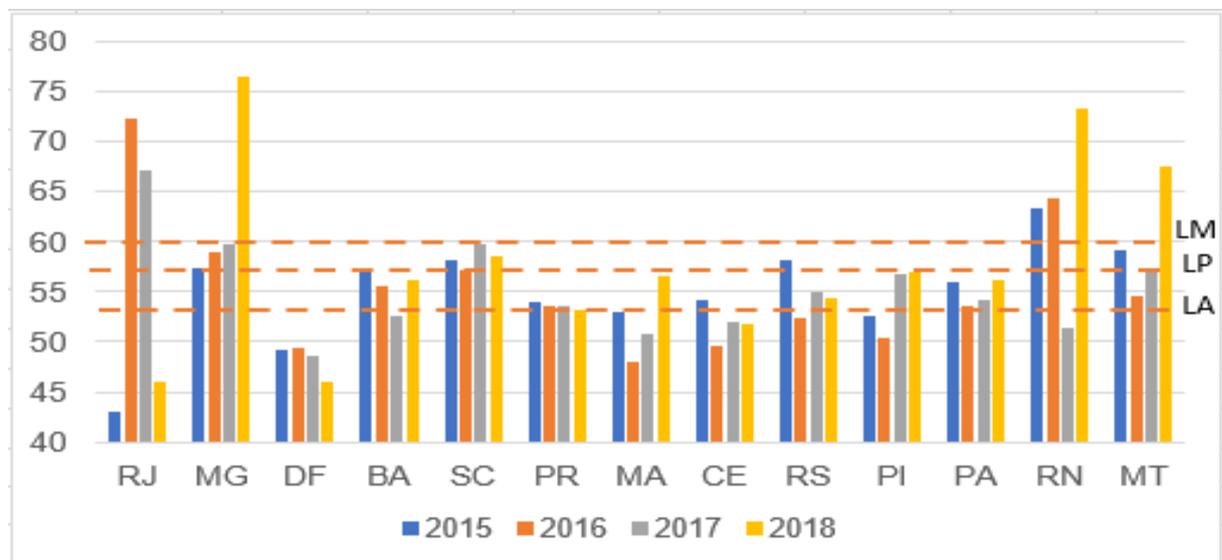
Nesse segundo grupo apenas o Distrito Federal (DF), durante todo o intervalo analisado, não ultrapassou qualquer dos três limites estabelecidos pela LRF. Os demais atingiram, pelo menos, o Limite de Alerta. A tabela 15 e o gráfico 7 abaixo, evidenciam esses dados.

Tabela 15- Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida do grupo 2 (%):
2015-2018

UF	2015	2016	2017	2018	MÉDIA
RJ	43,0	72,2	67,1	46,1	57,1
MG	57,3	58,9	59,8	76,5	63,1
DF	49,3	49,3	48,5	46,1	48,3
BA	57,5	55,5	52,6	56,1	55,4
SC	58,2	57,2	59,7	58,5	58,4
PR	54,0	53,7	53,7	53,1	53,6
MA	53,0	48,0	50,8	56,5	52,1
CE	54,1	49,7	52,0	51,9	51,9
RS	58,1	52,4	54,9	54,5	55,0
PI	52,5	50,4	56,7	56,9	54,1
PA	56,0	53,6	54,3	56,3	55,0
RN	63,4	64,4	51,4	73,3	63,1
MT	59,1	54,6	57,1	67,5	59,6

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RGF anexo 1

Gráfico 7- Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida do Grupo 2 (%):
2015-2018



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RGF anexo 1

7.1 A Dívida Consolidada Líquida para os Estados Brasileiros: de 2015-2018

No que tange à dívida, ao analisar a Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL (DCL/RCL) percebe-se que há uma grande heterogeneidade de situações entre os estados. Para ser mais preciso, essa Dívida Consolidada Líquida é um problema apenas para quatro estados, são eles: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Conforme a tabela 16 e o gráfico 8 abaixo, observa-se que no primeiro grupo dos estados apenas São Paulo apresenta porcentagens elevadas da DCL em relação a RCL e apesar de tais porcentagens serem acentuadas, ainda não ultrapassaram o limite estabelecido de DCL que é de 200% da RCL. Os valores da DCL para São Paulo ficaram entre 167,84% em 2015 e 175,66% em 2018.

No ano de 2015, Alagoas chegou próximo de atingir o limite de endividamento estabelecido por lei registrando cerca de 166,79%, porém essa porcentagem foi reduzindo no decorrer dos três anos subsequente. O estado alagoano para o ano de 2018 alcançou sua menor taxa em todo o intervalo estudado, com cerca de 85,60% de sua DCL/RCL.

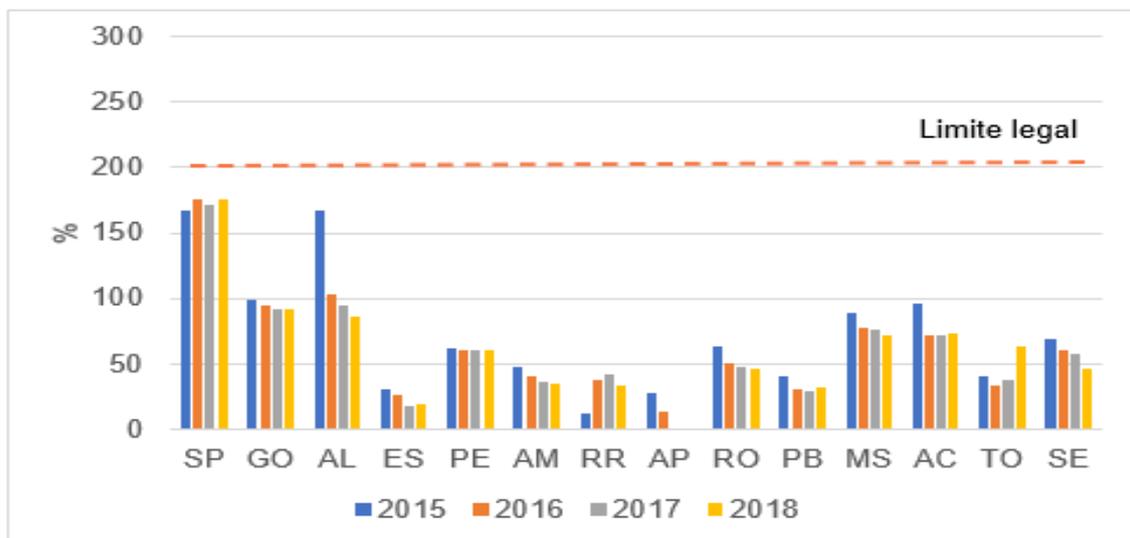
Analisando em particular os estados do grupo 1, percebe-se que não houve grandes comprometimentos da RCL com dívidas. A tabela 16 abaixo, demonstra esses dados.

Tabela 16- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do grupo 1 em (%): 2015-2018

UF	2015	2016	2017	2018
SP	167,84	175,47	170,96	175,66
GO	98,61	95,11	92,03	92,19
AL	166,79	102,84	95,26	85,60
ES	31,37	26,41	17,34	18,95
PE	62,17	60,68	61,25	61,10
AM	47,82	40,55	35,86	34,73
RR	11,77	37,31	41,74	32,92
AP	27,45	14,36		1,25
RO	63,91	50,06	48,48	46,97
PB	41,35	30,25	28,93	32,47
MS	89,18	78,17	76,13	72,40
AC	96,81	72,67	71,83	73,57
TO	40,03	33,05	38,01	63,56
SE	69,03	60,43	57,99	46,12

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RGF anexo 2.

Gráfico 8- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do grupo 1 em (%): 2015-2018



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RGF anexo 2.

Já no segundo grupo de estados como mostra a tabela 17 a seguir, pode-se observar que durante quase todo o intervalo de tempo estudado os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul extrapolaram o limite de endividamento estabelecido.

No caso do Rio de Janeiro apenas no ano de 2015 não houve endividamento além do permitido, porém chegou muito próximo de alcançá-lo registrando cerca de 197,51% da DCL / RCL. Já Minas Gerais apenas no ano de 2016 registrou elevação da dívida além do limite, apresentando cerca de 203,09% da DCL / RCL. Assim como o estado de São Paulo, apesar de Minas Gerais não ter ultrapassado a margem de 200% da DCL/RCL na maior parte do período, ele ficou bem próximo de atingir esse limite.

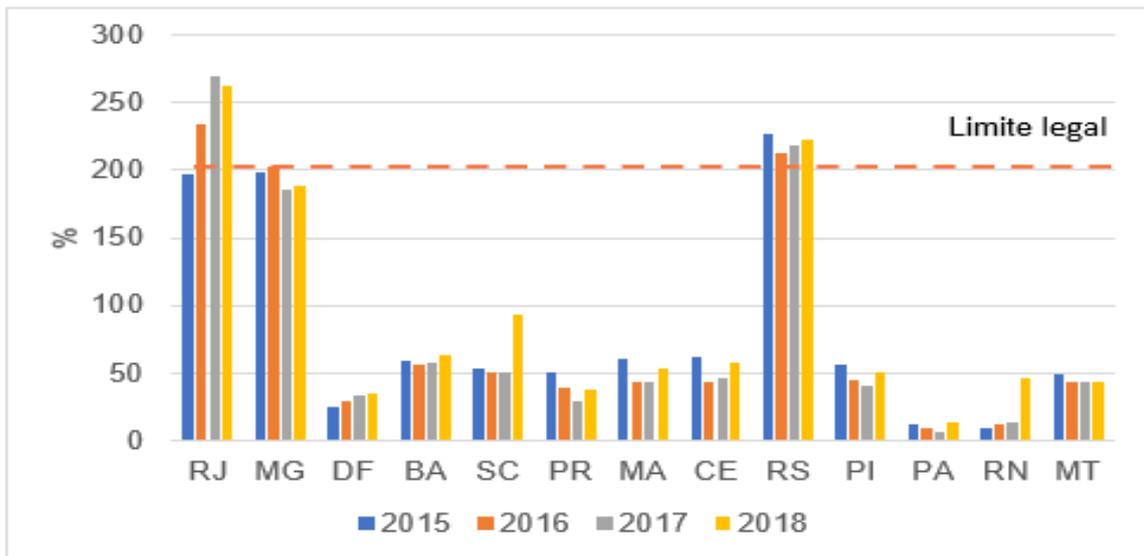
Por sua vez, Rio Grande do Sul apresentou porcentagens além do permitido para todos os anos da análise. Suas porcentagens de DCL / RCL variaram entre 212,95%, que foi o mais baixo do estado ocorrido em 2016, e 227,23% em 2015, ano que registrou um maior percentual de DCL / RCL. Nesse segundo grupo de estados, ou seja, os que apresentaram resultado primário negativo e com exceção do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, os demais apresentaram controle em comprometer sua DCL / RCL, conforme mostra o gráfico 9.

Tabela 17- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do grupo 2 em (%): 2015- 2018

UF	2015	2016	2017	2018
RJ	197,51	233,84	269,74	262,92
MG	198,66	203,09	186,35	189,03
DF	25,23	29,89	33,78	35,17
BA	59,31	55,78	57,52	64,08
SC	53,04	50,21	51,1	92,94
PR	50,38	38,82	29,34	38,56
MA	60,15	43,7	43,77	53,74
CE	61,74	43,6	45,82	57,14
RS	227,23	212,95	218,86	222,9
PI	57,01	45,17	41,07	50,46
PA	12,04	9,29	6,4	13,31
RN	9,04	12,41	13,22	46,25
MT	48,75	43,98	44,11	42,99

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RGF anexo 2.

Gráfico 9- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do grupo 2 em (%): 2015-2018



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RGF anexo 2.

7.2 Nível de Investimentos dos Estados Brasileiros de 2015-2018

Quanto aos gastos com Investimentos conforme a tabela 18 abaixo, tem-se que dentre os estados do grupo 1 apenas dois deles investiram mais de 10% da RCL, são eles: Alagoas (12,1%) e Mato Grosso do Sul (11,0%). Percebe-se que tais investimentos acima de 10% da RCL não foi verificado em todos os analisados, ocorreram apenas no ano de 2018.

Já os estados que investiram menos de 3% da RCL foram: Goiás (2,7%) em 2016, Roraima (2,5%) em 2018 e Amapá que apresentou uma porcentagem de 6,0% apenas em 2015, mas oscilou entre 2,0% e 2,8% nos três anos subsequentes.

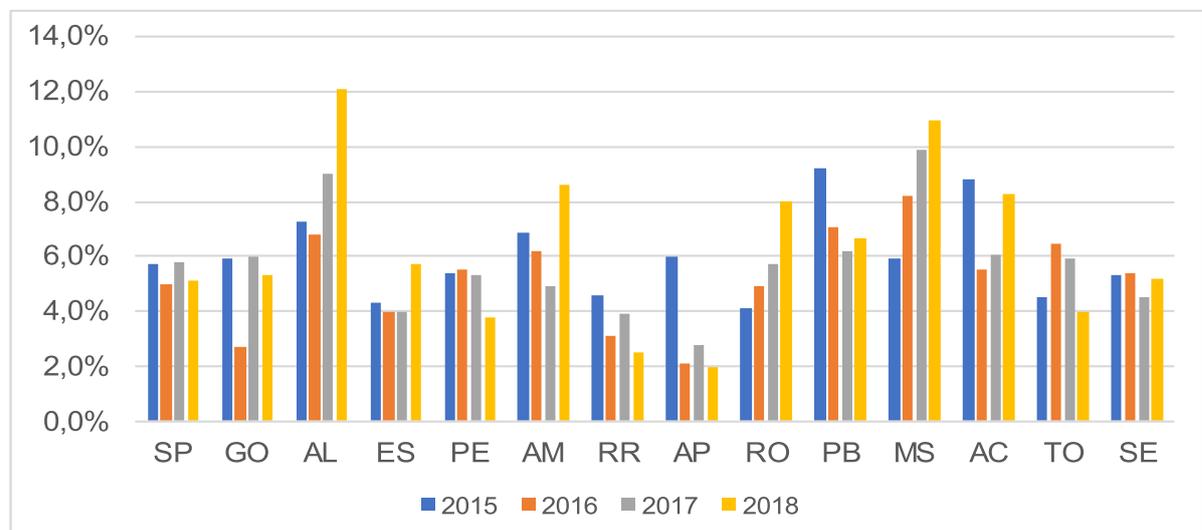
Tabela 18 - Investimento sobre Receita Corrente Líquida (%) - Grupo 1: 2015-2018

UF	2015	2016	2017	2018
SP	5,7%	5,0%	5,8%	5,1%
GO	5,9%	2,7%	6,0%	5,3%
AL	7,3%	6,8%	9,0%	12,1%
ES	4,3%	4,0%	4,0%	5,7%
PE	5,4%	5,5%	5,3%	3,8%
AM	6,9%	6,2%	4,9%	8,6%
RR	4,6%	3,1%	3,9%	2,5%
AP	6,0%	2,1%	2,8%	2,0%
RO	4,1%	4,9%	5,7%	8,0%
PB	9,2%	7,1%	6,2%	6,7%
MS	5,9%	8,2%	9,9%	11,0%
AC	8,8%	5,5%	6,1%	8,3%
TO	4,5%	6,5%	5,9%	4,0%
SE	5,3%	5,4%	4,5%	5,2%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RREO anexos 1 e 3.

Como também pode ser observado no gráfico 10 abaixo, apenas dois estados conseguiram aumentar seu investimento em relação ao ano anterior, são eles: Rondônia que passou de 4,1% em 2015 evoluindo até atingir 8,0% em 2018; e Mato Grosso do Sul alcançando cerca de 5,9% em 2015 onde cresceu até 11,0% no final do período analisado. Os demais estados apresentaram oscilações, tanto para mais como para menos, no nível de investimento realizado.

Gráfico 10 - Investimento sobre Receita Corrente Líquida (%) - Grupo 1: 2015-2018



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RREO anexos 1 e 3.

Analisando o segundo grupo, verifica-se que um número maior de estados investiu menos de 3% da RCL, são eles: Rio de Janeiro que em 2015 registrou um percentual de 12,9%, mas nos demais anos oscilou entre 2,0% e 5,4%; Minas Gerais que apresentou queda nos níveis de investimentos durante todo o período abordado, sua menor taxa foi 2,0% no ano de 2018; Distrito Federal que passou de 2,7% em 2015 para 3,9% em 2018; Paraná também foi um dos estados que investiu menos, no primeiro ano registrou apenas 2,0% e variou entre 4,0% e 5,5% nos três últimos períodos; além disso Rio Grande do Sul no decorrer dos quatro anos foi o estado que menos investiu, com 1,3% em 2015 passando apenas para 2,9% em 2018, conforme tabela 19.

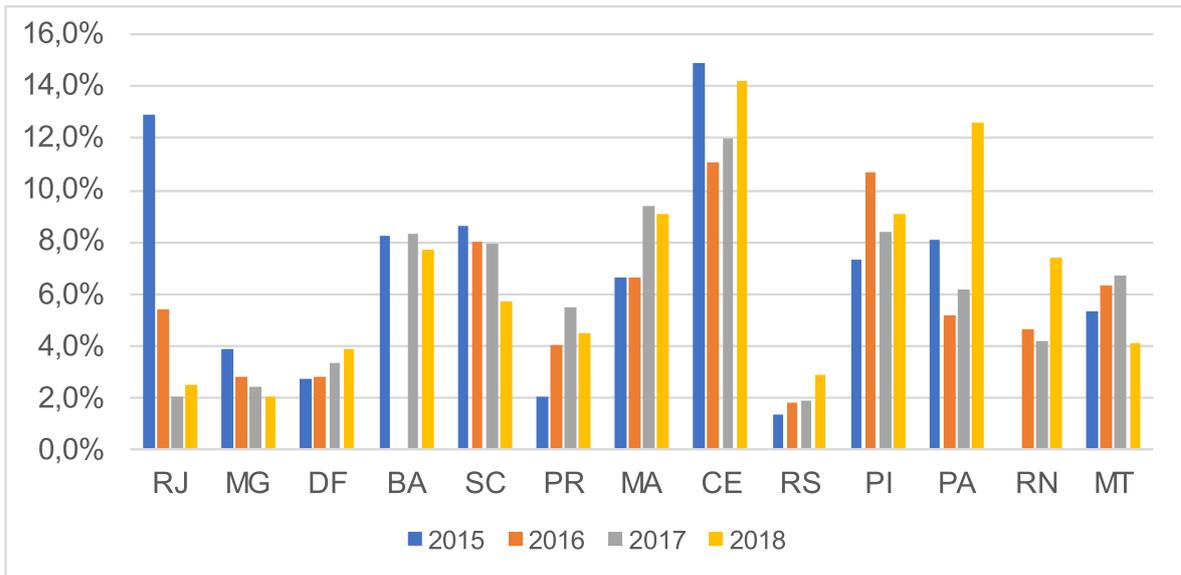
Tabela19 - Investimento sobre Receita Corrente Líquida (%) - Grupo 2: 2015-2018

UF	2015	2016	2017	2018
RJ	12,9%	5,4%	2,0%	2,5%
MG	3,9%	2,8%	2,4%	2,0%
DF	2,7%	2,8%	3,3%	3,9%
BA	8,2%	0,0%	8,3%	7,7%
SC	8,6%	8,0%	7,9%	5,7%
PR	2,0%	4,0%	5,5%	4,5%
MA	6,6%	6,6%	9,4%	9,1%
CE	14,9%	11,1%	12,0%	14,2%
RS	1,3%	1,8%	1,9%	2,9%
PI	7,3%	10,7%	8,4%	9,1%
PA	8,1%	5,2%	6,2%	12,6%
RN	0,0%	4,6%	4,2%	7,4%
MT	5,3%	6,3%	6,7%	4,1%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RREO anexos 1 e 3

Como mostra o gráfico 11, apenas o Ceará conseguiu efetuar níveis de investimento acima de 10% da RCL para todos os anos analisados, sendo sua maior taxa em 2015 com 14,9%. Apesar de ter sofrido uma leve queda nos três períodos subsequentes, a porcentagem continuou elevada em comparação com todos os demais estados do Brasil. Já o Piauí, também obteve um nível de investimento elevado, saltando de 7,3% em 2015 para 10,7% no ano de 2016, encerrando com 9,1% em 2018.

Gráfico 11- Investimento sobre Receita Corrente Líquida (%) - Grupo 2: 2015-2018



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siconfi-RREO anexos 1 e 3

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise fiscal-financeira dos estados não é um problema da atualidade, conforme visto os entes federados já enfrentaram impasses com suas finanças desde a década de 1990. Entretanto, a diferença existente reside na origem de tais crises que foram enfrentadas pelos governos subnacionais.

Conforme exposto a principal característica da crise fiscal-financeira, que teve seu estopim em meados dos anos de 1990, estava relacionada com a aquisição de dívidas por parte dos governos estaduais. Ao passo que a crise fiscal-financeira dos estados brasileiros entre 2015 e 2018 está diretamente ligada aos problemas de fluxo de caixa.

Os resultados da pesquisa mostraram que a queda do resultado primário afetou apenas alguns estados, sendo que os mais afetados com essa queda foram Rio de Janeiro e Minas Gerais. No intuito de compreender qual fator levou esse declínio foram analisadas as receitas e despesas primárias totais estaduais, com isso verificou-se que não houve um estancamento ou queda abrupta de receitas, mas sim o elevado nível de despesas contribuiu para que o resultado primário ficasse negativo.

No que se refere as Despesas com Pessoal, os estados apresentaram uma maior dificuldade para manter essas despesas controladas, haja visto que a maioria deles registraram gastos acima dos 54% da receita corrente líquida. No intervalo estudado, apenas Espírito Santo, Amapá e Distrito Federal conseguiram conter sua relação DP/RCL, sem sequer atingir o limite de alerta estabelecido pela LRF. Todos os demais estados, ultrapassaram esse limite.

Os resultados aqui obtidos também evidenciaram que a grande maioria das esferas estaduais não ultrapassaram o limite de endividamento legalmente permitido, com exceção de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, os demais entes obtiveram controle na relação DCL/RCL.

Com relação aos investimentos, poucos estados conseguiram investir acima de 10% de sua RCL. Conforme visto, dentre eles apenas o Ceará alcançou um nível de investimento elevado para todo o período analisado. Já o Rio Grande do Sul foi o que menos investiu, no intervalo dos quatro anos. Dessa forma, percebe-se que poucos estados conseguiram canalizar recursos visando um maior volume de investimentos.

É relevante frisar também que há uma necessidade de mudança no pacto federativo, pois os governos subnacionais não podem ficar dependentes dos repasses de recursos oriundos do governo federal. Sendo assim, é de fundamental importância que a autonomia dos estados seja constantemente debatida em prol de encontrar medidas que possibilitem aos entes subnacionais reduzir sua dependência com a União e aumentem assim, suas receitas pautadas em recursos próprios.

Diante do exposto, percebe-se que o maior impasse enfrentado pelos estados se configura em torno das elevadas despesas com pessoal. Embora a LRF atue, dentre outras funções, como limitadora de tais gastos e aplique as devidas sanções aos entes que descumpram seus tetos, faz-se necessário que os estados também colaborem, sobretudo de forma espontânea, evitando comprometer grande parte de sua RCL com gasto de pessoal ou com dívidas. Além disso, seria interessante uma maior fiscalização no que diz respeito ao cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF.

Por fim e como sugestões para futuras pesquisas, seria interessante um estudo aprofundado e com foco apenas no estado do Rio Grande do Sul, haja vista que ele é o estado mais endividado desde o ano de 1998. Seria interessante também analisar a crise fiscal – financeira através de outras variáveis macroeconômicas, como por exemplo, a taxa de juros, o PIB, etc.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/ Departamento de Ciências Políticas, USP, 1998.

AFFONSO, Rui. **A Crise da Federação do Brasil**. Porto Alegre: Ensaio, FEE, (15)2 321-337, 1994.

_____. Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, (14): 127-152, jun.2000.

AMARAL FILHO, J. do. **Federalismo e Recentralização Fiscal-Financeira no Brasil**, *Anais de Las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba, Argentina, 17-19 de setembro, 2008.

_____. Tendências, Desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas Implicações no Desenvolvimento Regional: relatório de pesquisa. Fortaleza, 2014.

_____. Princípios do Federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: Paulo Ferraz Guimarães; Rodrigo Almeida de Aguiar; Helena Maria Martins e Marcelo Machado da Silva (org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento do Nordeste**, BNDES, p. 305-327, Rio de Janeiro, 2015.

_____. Políticas e Instrumentos de Desenvolvimento Regional e o Federalismo Fiscal no Brasil. Texto para Discussão, RIC, Fortaleza, 2018.

ANGÉLICO, D.G.; LUCCHESI, A. A década perdida: da restrição externa ao declínio do nacional-desenvolvimentismo brasileiro. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.12, n. 21, p. 71-97, jul.-dez. 2017.

ARAÚJO, Alex Macedo. **Dinâmica do Federalismo Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Programa de Mestrado em Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ARRETCHE, M.; Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia Política**, 24, p. 2-27, Curitiba, jun. 2005.

BALIEIRO, Hilton Silva. **Fundo de Participação dos Estados Equilíbrio Social e Econômico**. Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, DF, 2012.

BRASIL, Lei Complementar N.101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 05 mai. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Macroavaliação Governamental. **Transferências Governamentais da União**. Brasília, p.75, 2008.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O Que Você Precisa Saber sobre Transferências Constitucionais**. Brasília, 2005. Disponível em: < <http://www.plantaofiscal.net/pdf/32.pdf> >. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Senado Federal. Secretaria de Editoração e Publicações. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2017. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530796/LRF_1ed.pdf >. Acesso em: 30 nov. 2020.

CARVALHO, David Ferreira. **Pacto Federativo e descentralização fiscal – regional no Brasil: 1990-1999**. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará, Belém, 2000.

CASTRO, Kleber Pacheco de. Novo critério de rateio do fundo de participação dos estados: efetivo ou inócuo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, set./dez. 2018, 397-412.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. Aspectos Econômicos das Transferências para os Governos Locais: uma reflexão para o caso brasileiro. In: JAIR DO AMARAL FILHO. **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará**. Fortaleza: INESP, 2000. Cap.4, pag.50.

CODATO, Adriano Nervo. **O Golpe de 1964 e o Regime de 1968**: aspectos conjunturais e variáveis históricas. Curitiba: UFPR, n. 40, p. 11-36, 2004.

CONTIPELLI, E; MENEZES, D. F. N. **Desenvolvimento Regional, Planejamento Econômico e Solidariedade**. 2013. Disponível em < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ed46558a56a4a26b> >. Acesso em: 25 nov. 2020.

COSTA, Fábio Alexandre. **A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro e a Centralização na Figura da União Pós-1988**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Programa de Mestrado em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

FERREIRA, Roberto Nascimento, et al. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Combate ao Crime de Corrupção Pública. In: **SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA**, 22, Resende. **Anais...** Rio de Janeiro, p. 1-16, 2015.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito, **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Escola Nacional de Administração Pública-ENAP. Brasília, DF: 2017. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/563/simple-search?filterquery=Gadelha%2C+Sergio+Ricardo+de+Brito&filtername=author&filtertype>equals> >. Acesso em: 22 fev. 2020.

GARSELAZ, Paulo da Silva. **Dívida Pública**: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Mestrado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000).

GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, R; BITEMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014.

GORONCIO, E.A.; TEIXEIRA, A.C.C. **O Endividamento dos Estados Brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. Apresentado no 34. Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2010, Rio de Janeiro.

HORTA, André. **Os Estados na Crise do Federalismo Fiscal Brasileiro. Perspectivas, assimetrias e tempestividade**. Texto para discussão,39, ANFIP, RN, 2018.

JAYME JÚNIOR, Frederico Gonzaga. Crise Fiscal, Federalismo e Endividamento Estadual. **Revista Nova Economia**, v.5, n.2, dez/1995.

JÚNIOR, O. A. B.; MARINHO, M.S. **A Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo**. RIL Brasília a. 55 n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018.

LOBO, Thereza. **Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias**. México,1996. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/128/130> >. Acesso em: 22 ago.2019.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. **O Federalismo Brasileiro: uma forma de estado peculiar**. Estação Científica Online, Juiz de Fora, n. 05, jan. 2008. Disponível em :< <https://portal.estacio.br/media/4351/10-o-federalismo-brasileiro-uma-forma-estado-peculiar.pdf> >. Acesso em: 28 ago.2019.

LOPREATO, Francisco Luiz C. O Endividamento dos Governos estaduais nos anos 90. Texto para Discussão. IE/INICAMP, n. 94, mar. 2000.

_____. O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação. São Paulo: Editora UNESP.IE-UNICAMP,2002.

_____. A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 115, mar.2004.

MARTINS, Aline Antunes; MARQUES, Heitor Romero. A Contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão pública. **Revista Controle**, Campo Grande, p. 145-169, 2013.

MENDES, Marcos. **O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios**. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198701/000897827.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em: 1 set 2019.

MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. **Crise Fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro**. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-80, 2017.

MIRANDA, Lujan Maria Bacelar de. **Dívida dos estados quanto mais paga, mais se deve!** ES,2020. Disponível em: < <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Divida-dos-Estados-Quanto-mais-se-paga-mais-se-deve.pdf> > Acesso em: 05 abr. 2020.

MOREIRA, André Mendes. **O Modelo de Fiscal Brasileiro**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2019. Disponível em: < <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/01/Andre-Mendes-Moreira.pdf> >. Acesso em: 04 jan. 2020.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tesouro Nacional. Brasília, DF: 2000. Disponível em: < [/www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/entendendo-a-lrf/2000/30](http://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/entendendo-a-lrf/2000/30) >. Acesso em: 10 jan. 2020.

PEPPE, A. et al. **Reflexões sobre a Federação brasileira**. RIO DE JANEIRO 31(-1):157-82. jul./ago. 1997. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7885/6553> > Acesso em: dez. 2019.

PINHEIRO, R. G.; ANDRADE, V. A.; NASCIMENTO, V. S. Consequências das Crises Econômicas no Brasil, na Visão de Administradores e Gestores. **Revista Empreendedorismo, Gestão e Negócios**, v.7, p. 111-129, mar. 2018.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Câmara dos Deputados, Estudo Realizado, ago. 2002. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/207708.pdf> > Acesso em: jan.2020.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 49 n. 193 jan./mar. 2012.

REZENDE, F; AFONSO, J.R. **A Federação Brasileira: fatos, desafios e perspectivas**, 2001. Disponível em: < <https://joserobertoafonso.com.br/federacao-brasileira-rezende-e-afonso/> > Acesso em: 30 nov. 2020.

RIBAS, P. H; GELBECKE, D.B; OLIVEIRA, E. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: < <http://proedu.rnp.br/handle/123456789/737> > Acesso em: 15 jun. 2020.

RIGOLON, F; GIAMBIAGE, F. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. Texto para Discussão. BNDES., n. 69, jul. 1999.

RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a Origem do Federalismo Moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. **Revista Online Caminhos da Geografia**, UFU, v. 15, n. 52, p. 62–172, Dez/2014.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. **Revista Civitas**. Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, maio-ago. 2011.

RODRIGUES, Rubens de Aguiar. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Comportamento do Endividamento dos Estados Brasileiros**: uma análise de dados no período de 2008 a 2018. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Mestrado em Economia do Setor Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SERRA, J; AFONSO, J. R. R. **O Federalismo Fiscal à Brasileira**: algumas reflexões. Forum of Federations – International Conference on Federalism. Mont-Tremblant, Canadá, out. 1999. Disponível em: <
https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Financas_Publicas/199912_3.html> Acesso em: 30 nov. 2020.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014.

SILVA, Alessandra Kely da. Brasil e o legado da década de 1980: crise e orientação da política econômica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 12., Niterói, RJ. **Anais...** Rio de Janeiro: ABPHE, 2017. p. 1-32.

SILVEIRA, Stefano José Caetano da. Uma Breve Análise do Federalismo no Brasil. **Revista Diálogos**. Canoas n. 21, p. 29 – 46, jul-dez 2012.

SOARES, M. M.; MACHADO, J.A. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. p. 112. Disponível em: <
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf> Acesso em : 30 set. 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 16. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ZILLOTTO, Guilherme Antônio. **Dois Séculos de Dívida Pública**: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822- 2004). São Paulo: UNESP, 2011.