



ANTONIO PAULO VOGEL DE MEDEIROS

**FEDERALISMO FISCAL E TENDÊNCIA A CRISES FISCAIS
NOS ESTADOS BRASILEIROS**

**LAVRAS – MG
2023**

ANTONIO PAULO VOGEL DE MEDEIROS

**FEDERALISMO FISCAL E TENDÊNCIA A CRISES FISCAIS NOS ESTADOS
BRASILEIROS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

**LAVRAS – MG
2023**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Medeiros, Antonio Paulo Vogel de.

Federalismo fiscal e tendência a crises fiscais nos estados brasileiros / Antonio Paulo Vogel de Medeiros. – 2023.

69 p. : il.

Orientador: Renato Silvério Campos.

Dissertação (Mestrado profissional) - Universidade Federal de Lavras, 2023.

Bibliografia.

1. Regime de Recuperação Fiscal. 2. Risco Moral. 3. Subnacionais. I. Campos, Renato Silvério. II. Título.

ANTONIO PAULO VOGEL DE MEDEIROS

**FEDERALISMO FISCAL E TENDÊNCIA A CRISES FISCAIS NOS ESTADOS
BRASILEIROS**

**FISCAL FEDERALISM AND TENDENCIES TO FISCAL CRISES IN BRAZILIAN
STATES**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 28 de abril de 2023.

Prof. José de Arimatéia Dias Valadão
Prof. Josiel Lopes Valadares

UFLA
UFV

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

**LAVRAS – MG
2023**

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Renato Silvério Campos, pelas suas palavras de incentivo, dedicação e confiança depositada em mim.

Ao Professor José de Arimatéia Dias Valadão, pelos ensinamentos e auxílio no meu desenvolvimento acadêmico.

À Universidade Federal de Lavras, especialmente ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública, pela oportunidade.

RESUMO

O federalismo brasileiro é crucial para explicar como os estados chegaram a situações fiscais críticas nos últimos trinta anos. A Constituição Federal, de 1988, entregou autonomia aos estados e municípios e os meios financeiros necessários para exercerem suas competências. Porém, o que se percebe, ao longo do tempo, é que eles, recorrentemente, entram em crise e recorrem ao socorro da União. Nesse contexto, o objetivo geral do trabalho é analisar se o Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar 159, de 2017) será capaz de alterar a tendência à crise dos estados, no âmbito do federalismo fiscal no Brasil. Os objetivos específicos são: explorar a relação entre o federalismo fiscal e as crises dos estados, analisar estudos de casos de implantação desse regime e discutir se ele será suficiente para solucionar esses problemas. Foi utilizada abordagem qualitativa de investigação e análise, mediante metodologia de pesquisa descritiva, englobando pesquisa bibliográfica, entrevistas semiestruturadas, estudos de casos e análise de conteúdo documental. Identificaram-se duas causas principais para a recorrência de crises fiscais dos subnacionais: a dificuldade de consenso entre as elites políticas e econômicas locais e a percepção de *moral hazard* na relação federativa. Essa situação poderia ter sido modificada em 2017, quando da criação do Regime de Recuperação Fiscal. Entretanto, concluiu-se que isso não ocorrera e que esse Regime pode reforçar a *moral hazard*. O programa, em certa medida, auxilia na formação de consensos, mas carece de elementos mais consistentes nesse sentido. O país precisa enfrentar o debate sobre como ajustar o sistema federativo, para compatibilizar a autonomia com a colaboração, cooperação e solidariedade regional entre seus estados, bem como precisa redefinir as responsabilidades dos chefes de todos os Poderes locais e prover ferramentas apropriadas para os gestores estaduais lidarem com crises fiscais sem o auxílio da União.

Palavras-chave: Regime de Recuperação Fiscal. Risco Moral. Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças dos Subnacionais.

ABSTRACT

Brazilian federalism is crucial to explaining how states reached critical fiscal situations over the last thirty years. The 1988 Federal Constitution gave autonomy to states and municipalities and the financial means necessary to exercise their competencies. However, what is perceived over time is that they recurrently enter into crisis and resort to the help of the Union. In this context, the general objective of this work is to analyze whether the Fiscal Recovery Regime (Complementary Law 159 of 2017) can change the tendency to the crisis of the states within the scope of fiscal federalism in Brazil. The specific objectives are to explore the relationship between fiscal federalism and state crises, analyze case studies of the implementation of this regime, and discuss whether it will be enough to solve these issues. A qualitative approach to investigation and analysis was made through a descriptive research methodology, encompassing bibliographical research, semi-structured interviews, case studies, and documental content analysis. We identified two primary causes for the recurrence of subnational fiscal crises: the difficulty of reaching a consensus among local political and economic elites and the perception of moral hazard in the federative relationship. This situation could have changed in 2017 with the creation of the Tax Recovery Regime. However, we concluded that this did not occur and that this regime can reinforce the moral hazard. To a certain extent, the program helps form consensus but lacks more consistent elements. The country must face the debate on adjusting the federative system to make autonomy compatible with collaboration, cooperation, and regional solidarity among its states. It must also redefine the responsibilities of the heads of all local powers and provide appropriate tools for state managers to address fiscal crises without the help of the Union.

Keywords: Tax Recovery Regime. Moral Hazard. Fiscal Responsibility Law. Subnational Finance.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACO	Ação Civil Originária no Supremo Tribunal Federal
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
CAPAG	Capacidade de Pagamento dos Subnacionais
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CELG	Companhia Energética de Goiás
CF88	Constituição Federal de 1988
CONFAZ	Conselho de Política Fazendária
DC	Dívida Consolidada
GO	Estado de Goiás
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MG	Estado de Minas Gerais
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PATF	Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal
PEF	Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal
PLP	Projeto de Lei Complementar
PRF	Plano de Recuperação Fiscal
RCL	Receita Corrente Líquida
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SANEAGO	Saneamento de Goiás S.A.
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
URV	Unidade Real de Valor
WB	Banco Mundial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1	Federalismo Fiscal.....	12
2.1.1	Federalismo no Brasil	15
2.1.2	Federalismo Fiscal e Processo Legislativo	21
2.2	Crise Fiscal dos Subnacionais	23
2.3	O Regime de Recuperação Fiscal e sua Evolução Recente.....	26
2.4	Perigo Moral.....	32
3	METODOLOGIA	34
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	38
4.1	O Federalismo Fiscal e as Crises Fiscais no Brasil.....	38
4.1.1	O Programa de Assunção e Refinanciamento de Dívidas	40
4.1.2	A Lei de Responsabilidade Fiscal	41
4.1.3	Novo Desequilíbrio das Contas Públicas dos Estados.....	43
4.2	Estudos de Caso para o Regime de Recuperação Fiscal.....	50
4.2.1	Rio de Janeiro.....	50
4.2.2	Goiás.....	55
4.2.3	Rio Grande do Sul.....	56
4.2.4	Minas Gerais.....	56
4.3	O Regime de Recuperação Fiscal no Brasil é a Solução para as Crises Fiscais dos Estados Brasileiros?	57
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
	REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) – LRF (BRASIL, 2000a) – foi uma importante inovação introduzida na administração pública nacional. Criaram-se restrições à evolução do gasto público e à renúncia de receita, normas prudentes para a elaboração e a execução do ciclo orçamentário e definiram-se limites e vedações à despesa pública, como, por exemplo, despesas de pessoal e endividamento público.

Os entes subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal) também foram obrigados a seguir essa Lei. Mas, nos anos anteriores e para terem condições de enfrentar essa nova realidade de austeridade fiscal, tiveram o auxílio da União, por intermédio de operações de assunção e de renegociação de suas dívidas: Lei nº 9.496¹, de 11 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), Medida Provisória nº 1.514², de 7 de agosto de 1996 (BRASIL, 1996), e Medida Provisória nº 1.811³, de 25 de fevereiro de 1999 (BRASIL, 1999), por meio das quais a União assumiu e refinanciou aproximadamente R\$ 535 bilhões aos estados, municípios e Distrito Federal (em valores correntes de dezembro de 2017)⁴. Estes deixaram de ter vários credores e passaram a ter como credor principal a União, com encargos subsidiados e prazos dilatados (30 anos para pagamento).

Para o estabelecimento desses contratos, a legislação exigiu que os estados firmassem Programa de Ajuste Fiscal (PAF) com a União, por meio do qual, diversas metas e restrições foram estabelecidas. Dentre elas, destacamos o impedimento para a emissão de títulos públicos (dívida mobiliária) e a realização de novas operações de crédito sem a aprovação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Esperava-se, com isso, que os subnacionais teriam condições de ajustar suas condutas fiscais e cumprir as normas definidas na LRF, após os desequilíbrios explicitados nas contas públicas com o fim do imposto inflacionário (hiperinflação), mitigado com o Plano Real a partir de 1994. Por algum tempo, foi o que ocorreu, até mesmo porque a Lei nº 9.496/97 (BRASIL,

¹ Lei nº 9.496/97: Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal;

² Atual MP nº 2.192-70/01: Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências;

³ Atual MP nº 2.185-35/01: Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios;

⁴ Secretaria do Tesouro Nacional, 2018, pp. 16-17;

1997) e as referidas medidas provisórias davam à União a prerrogativa de monitorá-los, por meio do PAF⁵.

Entretanto, ao longo dos anos, esses entes foram paulatinamente ficando incapazes de manter a responsabilidade fiscal. A União, em 2014, novamente os socorreu com redução de encargos e alongamento dos prazos de pagamento daquelas dívidas assumidas no início dos anos 2000.⁶

Mesmo assim, mais recentemente, alguns estados chegaram a uma situação fiscal tão crítica que atrasaram ou deixaram de pagar fornecedores e servidores públicos, bem como os serviços públicos foram ficando cada vez mais precários (HONÓRIO, 2019), em especial o Estado do Rio de Janeiro.

Por isso, o Governo Federal propôs e o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 (BRASIL, 2017), que “institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016” (BRASIL, 2000a).⁷

O Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro ente da Federação a aderir a esse novo Regime (RRF), que criou uma situação temporária especial ao Estado, principalmente postergando o pagamento das dívidas com a União (principal credor) e autorizando a realização de operações de crédito para solucionar déficits financeiros e fiscais, o que, conforme expectativa do legislador, poderia dar o tempo e o espaço financeiro necessário a levar o Estado para uma trajetória de sustentabilidade fiscal.

Mais recentemente, com a LC 178 (BRASIL, 2021b), o modelo do Regime de Recuperação Fiscal foi alterado e modernizado, sendo que, a partir daí, os Estados de Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais também conseguiram aderir.

Diante desse contexto, o que se pretende explorar, neste trabalho, são as razões pelas quais os estados brasileiros voltaram a conviver com crises fiscais, após o amplo programa federal de socorro, realizado no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, e compreender se tais razões ainda permanecem e trazem risco de novos problemas financeiros ao país.

Portanto, o objetivo geral, neste trabalho, é analisar se o RRF será capaz de alterar a tendência a crises fiscais dos estados no âmbito do Federalismo Fiscal no Brasil. Especificamente, os objetivos são: i) explorar a relação entre o federalismo fiscal brasileiro e

⁵ Lei nº 9.496/97, Art. 2º.

⁶ LC 148, de 25 de novembro de 2014.

⁷ Ementa da LC 159.

as crises fiscais dos estados; ii) analisar estudos de casos de implantação do RRF; e iii) discutir se o RRF no Brasil (BRASIL, 2017) será suficiente para solucionar as crises fiscais dos estados.

No Capítulo 2, é apresentado um apanhado dos textos acadêmicos referentes ao federalismo, mais especificamente ao federalismo fiscal e à sua relação com a responsabilidade fiscal dos entes subnacionais. Posteriormente, no Capítulo 3 é destacada a metodologia aplicada neste trabalho. No Capítulo 4, será contextualizada a gestão fiscal dos subnacionais, ao longo do tempo, no âmbito da Federação brasileira e analisado como o Governo Federal atuou para a coordenação, cooperação e solidariedade regional. Na parte final do Capítulo, são apresentados os resultados das entrevistas com alguns dos principais gestores públicos que atuaram no Governo Federal e nos estados em crise financeira. Algumas considerações finais relevantes para o trabalho e as conclusões dessa investigação são apresentadas no Capítulo 5.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, trataremos dos principais aspectos teóricos referentes ao tema deste trabalho.

2.1 Federalismo Fiscal

A forma como as finanças públicas estaduais são geridas pelos administradores locais é decorrência direta de como o federalismo no Brasil se desenvolveu e de como a União e os entes subnacionais se relacionaram nos últimos trinta anos. Tal situação leva a que, por um lado, a União estipule, de maneira centralizada, regras rígidas para a gestão financeira e fiscal dos estados e municípios; e por outro lado, os governadores e prefeitos tenham a percepção, comprovada pela realidade, de que, em última instância, os problemas financeiros e fiscais locais sempre serão resolvidos pelo Governo Federal.

A ideia da descentralização das atribuições do Estado já era tratada,, desde o século XVII. Slavinskaitė, Liučvaitienė e Gedvilaitė (2019) destacam que pensadores como Rosseau, Tocqueville, Mill, Montesquieu e Madison defendiam essa concepção, com foco maior na ciência política e discutiam essa distribuição, em decorrência da desconfiança no poder central. Quanto ao Federalismo Fiscal, os autores mostram que o conceito surgiu na segunda metade do Século XX nos países ocidentais.

Os autores explicam que a Teoria do Federalismo Fiscal divide o setor público em dois níveis, o central e o local, e constata vantagens e desvantagens da centralização e da descentralização das competências estatais. A principal vantagem da descentralização é poder prestar melhores serviços públicos, quando esses são suscetíveis de ajustes para se adequarem às especificidades e preferências locais. Já a centralização é melhor quando se tem o ganho de eficiência ou de economia de escala na centralização dos serviços. Destacam que organismos multilaterais como o Banco Mundial (WB) e a Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) defendem a implantação e o aprimoramento da descentralização fiscal nos países em desenvolvimento (SLAVINSKAITĖ; LIUČVAITIENĖ; GEDVILAITĖ, 2019).

Slavinskaitė, Liučvaitienė e Gedvilaitė (2019) destacam os princípios do Federalismo Fiscal:

- a) Princípio da diversidade: considerando que as comunidades locais são diferentes, provavelmente não é a melhor opção prestar serviços públicos, conforme o mesmo modelo para toda a população do país;
- b) Princípio da equivalência: os serviços públicos deveriam ser alocados na proporcionalidade da necessidade de cada região;
- c) Princípio da redistribuição centralizada: a responsabilidade das políticas de redistribuição de renda deve ser centralizada, para evitar que decisões locais distorçam a política;
- d) Princípio da neutralidade da área: diferenças de tributação entre as unidades descentralizadas devem ser minimizadas, pois diferem-se das decisões dos governos locais;
- e) Princípio da centralização da estabilização: a política macroeconômica deve estar a cargo do governo central;
- f) Princípio do controle pelo governo central: o governo central precisa manter poder de controle e supervisão da gestão fiscal das demais esferas;
- g) Princípio da provisão mínima necessária de serviços públicos: o governo central deve ter a responsabilidade de prover os cidadãos de um mínimo necessário de serviços públicos, como segurança, educação, bem-estar, independente da região do país;
- h) Princípio da equalização da posição fiscal: o governo central deve adotar medidas para mitigar as diferenças regionais em custo dos serviços públicos e arrecadação.

Slavinskaitė, Liučvaitienė e Gedvilaitė (2019) dividem a evolução da teoria do federalismo fiscal em duas gerações e apresentam seus principais autores.

A primeira geração, que se expandiu da década de 1950 à de 1990 e teve como principais autores Musgrave (1959) e Oates (1972). Caracteriza-se pela definição clara dos conceitos. Definem o objeto da teoria como o estudo da alocação da responsabilidade pela gestão fiscal e pela distribuição das funções de governo pelas diversas esferas da administração pública. A teoria busca entender quais as funções públicas são mais bem prestadas pelo governo central ou pelos governos locais (SLAVINSKAITĖ; LIUČVAITIENĖ; GEDVILAITĖ, 2019).

Slavinskaitė, Liučvaitienė e Gedvilaitė (2019) resumem as contribuições dos principais autores dessa geração, que detalharemos nos próximos parágrafos.

Tiebout (1956) define o conceito de bens públicos locais, mostrando que a diferença entre a oferta de bens e serviços públicos e os sistemas tributário locais podem afetar a alocação

das pessoas, pois possuem mobilidade para se mudarem de uma região a outra. Essa competição entre regiões força os governantes locais a incrementarem a eficiência da arrecadação e dos serviços públicos locais (SLAVINSKAITĖ; LIUČVAITIENĖ; GEDVILAITĖ, 2019).

Musgrave (1959) classifica as funções governamentais em três: política econômica, distribuição de renda e alocação de recursos. A política econômica (monetária, fiscal nacional e cambial) e a distribuição de renda, necessariamente, têm que ficar sob a responsabilidade do governo central. No que tange às normas gerais de política fiscal, Oates (1972) complementa alertando que a descentralização aos governos locais pode restringir a estabilização macroeconômica (SLAVINSKAITĖ; LIUČVAITIENĖ; GEDVILAITĖ, 2019).

A distribuição de renda pode envolver progressividade da tributação, distribuição direta de renda e fornecimento de serviços públicos básicos aos menos favorecidos. Para Oates (1972), quanto mais essa função ficar sob o controle do governo central, mais sucesso terá (SLAVINSKAITĖ; LIUČVAITIENĖ; GEDVILAITĖ, 2019).

A função de alocação de recursos, conforme apresentado por Slavinskaitė, Liučvaitienė e Gedvilaitė (2019), é mais eficiente quando é realizada de forma descentralizada. Isso porque os governos locais possuem mais capacidade de entender as necessidades específicas, gostos e demanda da população de sua região. Oates (1972) desenvolve o teorema da descentralização, expressando que o bem-estar é maximizado quando os bens públicos são providos pelos governos locais de onde as demandas por esses bens sejam semelhantes (SLAVINSKAITĖ; LIUČVAITIENĖ; GEDVILAITĖ, 2019).

A segunda geração da teoria do federalismo fiscal surgiu, a partir de 1991. Lockwood (2002), Seabright (1996), Wagner (2007) e Weingast (1995), são os principais autores. Entretanto, Slavinskaitė, Liučvaitienė e Gedvilaitė (2019) entendem que eles não alteraram os conceitos definidos na primeira geração. Estes explicam que essa geração contribuiu trazendo reflexões sobre a divisão de responsabilidades entre o governo central e os locais no contexto da globalização, em que cadeias de produção e consumo que se tornaram globais, em que a sociedade ficou mais complexa com novos atores, novas interações e, principalmente, com disruptivo desenvolvimento das telecomunicações e da tecnologia da informação.

Soares e Machado (2020), em trabalho comparativo entre Brasil e Argentina sobre os efeitos do federalismo nas políticas sociais, mostram duas características importantes que favoreceriam o Federalismo brasileiro.

Para eles, a literatura tradicional, em especial Swank (2001), entende que o Federalismo é um dispersador de forças, pois aumenta o número de atores disputando poder no parlamento, o que dificulta o governo central obter maioria em políticas para o bem-estar social (SOARES;

MACHADO, 2020). Entretanto, a doutrina mais recente entende que isso não é uma verdade universal e casos como os da Áustria, Bélgica e Alemanha mostram que é possível ter um sistema de bem-estar social forte, pois o jogo de forças depende de diversas variáveis existentes em cada país, como, por exemplo, as formas da distribuição de competências normativas e de recursos definidas na Constituição, a estruturação do sistema político-partidário e o sistema eleitoral. Segundo os autores, o caso do Brasil também mostra que o federalismo não é um obstáculo, por si só, ao desenvolvimento das políticas sociais (SOARES; MACHADO, 2020).

Em primeiro lugar, mostram a força legislativa do Governo Central do Brasil. Essa força decorre das competências trazidas pela Constituição Federal à União, bem mais abrangentes do que dos subnacionais. Agregam a isso, a lógica política brasileira, centrada nas coalizões partidárias em torno do Poder Executivo Federal, que mitigam as forças das bancadas políticas regionais. Essa centralização jurisdicional permite que o Governo Federal formule e coordene as políticas sociais (SOARES; MACHADO, 2020).

Em segundo lugar, tratam do Federalismo Fiscal e mostram a força econômica do Governo Central. Apontam que, no Brasil, a arrecadação é concentrada na União e parte significativa das receitas dos subnacionais é decorrente de transferências intergovernamentais, principalmente por intermédio dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (SOARES; MACHADO, 2020).

Os autores citam que a centralização jurisdicional permitiu que a União conduzisse reformas fiscais, que deram mais poder a ela e que ajudaram a resolver problemas locais e nacionais. Citam, como exemplos, o Plano Real e a Lei de Responsabilidade Fiscal (SOARES; MACHADO, 2020).

Pode-se, portanto, constatar que o federalismo brasileiro, ao entregar maior força legislativa à União, favorece a materialização dos princípios do federalismo fiscal expostos por Slavinskaitė, Liučvaitienė e Gedvilaitė (2019). Entretanto, como serão apresentadas nas próximas seções, diversas outras características suas contribuem, negativamente, para o desenvolvimento econômico e social do país, bem como não se constata sinais claros de mudanças nessa dinâmica, perpetuando a tendência a crises fiscais dos subnacionais.

2.1.1 Federalismo no Brasil

Saldanha (2009) faz um apanhado da evolução do sistema político e administrativo brasileiro e defende a existência de um movimento pendular entre centralização e

descentralização, correlacionado aos períodos de maior ou menor autoritarismo. Na tabela abaixo, apresentada por Saldanha (2009), resume-se esse processo:

Quadro 1 - Sistema político e administrativo no Brasil

Intervalo	Período Histórico	Centralização/Descentralização
1822-1889	Império	Centralização
1889-1930	República Velha	Descentralização
1930-1945	Era Vargas	Centralização
1945-1964	Redemocratização	Descentralização
1964-1984	Regime Militar	Centralização
1984-1994	Redemocratização	Descentralização
1994-2002	Plano Real	Descentralização
2002-2010	Governo Lula	Descentralização

Fonte: Saldanha (2009, p. 335).

Abrucio (2022) refina esse entendimento e esclarece diversas questões sobre a evolução histórica do federalismo brasileiro, que vão além da correlação entre centralização e autoritarismo.

Mostra que o conceito de Federação nasceu nos Estados Unidos para viabilizar aquela nação, por meio de um pacto constitucional que compartilhasse o poder entre o governo nacional e os estados, tendo como princípios a autonomia e a interdependência (ABRUCIO, 2022). Posteriormente, esse modelo se espalhou pelo mundo e chegou ao Brasil.

As federações são modelos que viabilizam a governabilidade em duas situações. A primeira é a existência de heterogeneidades constitutivas, decorrentes de diferenças étnicas, religiosas, linguísticas, nacionalismos locais, dentre outras. A segunda é a materialização de um consenso social de unidade na diversidade, ou seja, um acordo entre as elites políticas para viabilizar a governabilidade atendendo aos interesses e particularidades regionais, como é o caso do Brasil (ABRUCIO, 2022).

O Brasil independente nasceu no Império como estado unitário e permaneceu assim por setenta anos. Mas esse período foi marcado por forte autonomia dos administradores regionais (escolhidos pelo Imperador), para lidar com a grande amplitude do território nacional e com a heterogeneidade de culturas, costumes e economias entre as regiões do país. Ou seja, desde a independência, existia um federalismo latente no país (ABRUCIO, 2022).

Com a Proclamação da República, o federalismo foi implementado, formalmente, na Constituição Nacional. Entretanto, materializou-se com grande fragmentação de poder nas mãos dos oligarcas regionais e, em âmbito nacional, com concentração do poder nos estados mais ricos da Federação, em especial, São Paulo e Minas Gerais, com influências de Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia, em detrimento dos demais estados (ABRUCIO, 2022).

A Era Vargas foi outro momento de centralização, no qual o Presidente da República nomeava os administradores dos estados. Abrucio (2022) relata que, durante o Estado Novo, o poder foi centralizado nas mãos do Executivo Nacional e a referência ao federalismo foi retirada da Constituição, bem como do nome do país.

Com a redemocratização e a Constituição de 1946, aumentou-se novamente a descentralização e o país voltou a ser uma Federação. Porém, durante o Regime Militar o poder foi novamente centralizado nas mãos do Poder Executivo da União, mas manteve-se a denominação de Federação na Constituição. O controle central era tão grande que os governadores e os prefeitos de capitais eram escolhidos por eleição indireta.

Contudo, sobrevivia algum grau de federalismo, uma vez que a União precisava realizar acordos com lideranças políticas regionais, para capitanear investimentos e fontes de recursos para a sustentabilidade política. Abrucio (2022) destaca que a manutenção de eleições diretas para a escolha dos membros do Congresso Nacional auxiliou na permanência do sistema federalista, mesmo que mitigado. À medida que as crises aumentavam, o regime militar tinha que negociar com as lideranças regionais para “entregar o anel para não perder o dedo” (ABRUCIO, 2022, p. 135-136) e isso foi fundamental para o processo de redemocratização do país, que viria a seguir.

A redemocratização trouxe novamente a descentralização e fortaleceu o federalismo e a democracia, trazendo “um federalismo mais democrático, equilibrado e voltado ao combate das desigualdades territoriais” (ABRUCIO, 2022, p. 136).

Além disso, Abrucio (2022, p. 136) ressalta cinco características específicas do federalismo na CF88:

[...] primeiro, o federalismo triádico, com a novidade do município como ente federativo; segundo, o maior equilíbrio tributário, tanto no que se refere aos recursos próprios de cada ente como especialmente pelas formas de participação e transferências institucionalizadas do orçamento global, favorecendo um melhor combate das desigualdades territoriais; terceiro, a expansão do Estado de bem-estar social por meio da descentralização com coordenação federativa, utilizando-se do modelo dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas; quarto, a ampliação e consolidação de salvaguardas federativas, com um modelo de governança mais intergovernamental e menos centralizado; e, em quinto lugar, durante dois mandatos seguidos, a construção

de um relacionamento democrático e baseado na cultura da negociação federativa entre o presidente, os governadores e os prefeitos.

Souza (2001), por sua vez, mostra como se deu a disputa de poder dentro da Assembleia Nacional Constituinte que desembocou no sistema federativo descentralizado positivado na Constituição Federal de 1988. Ela destaca diversos fatores, dentre eles a pouca preocupação com questões relacionadas à eficiência da gestão fiscal, a busca por estabilizar demandas sociais diversas, o estabelecimento de consensos diante da grande desigualdade e dos desequilíbrios entre regiões do país, bem como a intenção de reduzir o poder da União. Cabe ainda lembrar que a centralização era associada ao anterior regime autoritário, o que fortalecia o sentimento a favor da descentralização (SOUZA, 2001).

Amaral Filho (2014, p. 305), define Federalismo como um sistema “político-administrativo que procura unificar, por meio de um arranjo institucional pactuado, interesses diversos de várias instâncias de governo e atores locais que compartilham um mesmo território nacional”. Ele esclarece que o Federalismo engloba quatro princípios:

O primeiro é o Princípio da Autonomia. Cada ente federado tem garantido na Constituição a sua autonomia relativa, ou seja, suas competências próprias e os mecanismos que possui para gerar as receitas necessárias à consecução dessas competências, bem como espaço de discricionariedade para atuar no âmbito desses elementos (AMARAL FILHO, 2014).

No âmbito desse princípio, os argumentos favoráveis à descentralização são que os governos locais possuem melhor capacidade de aplicação eficiente de recursos, em decorrência da proximidade e da informação que têm da sua região; da possibilidade de poderem experimentar modelos variados de gestão pública, podendo o país sopesar os modelos mais eficientes e os adequar às peculiaridades regionais; por fim, de supostamente terem gestão menos burocrática e mais flexível (AMARAL FILHO, 2014).

O segundo Princípio é a Cooperação. Ele está visceralmente relacionado ao primeiro princípio, uma vez que a Federação por um lado entrega autonomia aos entes e, por outro, eles têm que cooperar para que a Federação persista e se desenvolva. A cooperação pode ocorrer de forma horizontal, por exemplo, por meio de alianças, consórcios e parcerias em projetos comuns, e de forma vertical, principalmente a partir da União, cooperando com subnacionais (por exemplo, por meio de transferências intergovernamentais). O autor cita, em especial, a LRF, que busca a cooperação vertical e horizontal de todos os entes da Federação para, por intermédio de uma gestão fiscal responsável, o país alcançar crescimento econômico e estabilização da inflação (AMARAL FILHO, 2014).

O terceiro é o Princípio da Coordenação. Ele é majoritariamente exercido pelo Governo Federal, para permitir que a cooperação entre os entes federados possa alcançar os objetivos desejados pela sociedade. Tem o Congresso Nacional como principal fórum de construção das regras de coordenação. Cita, como exemplo, as funções de estabilização monetária e macroeconômica, bem como a de defesa nacional (AMARAL FILHO, 2014). Ele também enxerga a LRF, atuando em prol desse princípio, uma vez que “por meio de regras e incentivos, [...], o governo federal procura produzir uma convergência das ações coletivas dos entes federados para construir um cenário no qual contenha um estado de bem-estar para todas as partes” (AMARAL FILHO, 2014, p. 317).

O quarto Princípio é a Equidade ou a Solidariedade Regional. Esse princípio traz a ideia de que a Federação deve aplicar os demais princípios tendo sempre em vista mitigar as desigualdades regionais. Sobre o tema do federalismo fiscal e o princípio da equidade, Musgrave (1959) destaca: “para contrabalançar o desequilíbrio regional e promover a paz federativa, pela via institucional, o federalismo fiscal admite, e assim é aplicada em muitos países, a função distributiva, ou redistributiva, dos recursos entre as partes federadas” (AMARAL FILHO, 2014, p. 318).

O autor esclarece que a CF88 aumentou a descentralização da Federação, principalmente ao incluir os municípios como entes autônomos, destinando a eles tributos que pudessem gerar receitas próprias para sustentar essa autonomia. Entretanto, mostra que nos tempos mais recentes tem ocorrido uma guinada em direção à centralização na União no âmbito da distribuição das receitas (AMARAL FILHO, 2014).

Amaral Filho (2014) acrescenta que, no Brasil, o debate em torno do federalismo fiscal costuma se concentrar no âmbito da repartição das receitas entre os entes da Federação, ou seja, em apenas um dos enfoques do Princípio da Autonomia. Os demais princípios são menos analisados, mas são igualmente relevantes. Destaca a importância do Princípio da Equidade para a sustentabilidade da Federação, pois orienta os esforços da União para ações que reduzam as desigualdades regionais, como incrementar educação, pesquisa, desenvolvimento e investimentos em infraestrutura.

Arretche (2020), mostra como o federalismo brasileiro, apesar das críticas que recebe, pode permitir a realização dos quatro princípios citados por Amaral Filho (2014). A autora elenca as quatro maiores críticas ao federalismo e as razões pelas quais elas seriam impertinentes (ARRETICHE, 2020).

A primeira crítica é que a CF88, ao dar excessiva autonomia aos municípios com grande crescimento da participação deles na repartição das receitas do governo, teria comprometido a

coordenação e a eficiência das políticas públicas. Arretche (2020) mostra que olhar apenas para a repartição de receitas não permite fazer o diagnóstico correto. A CF88 conferiu à União a competência de elaborar as políticas públicas e normas gerais que afetam a todos os entes, favorecendo os princípios da coordenação e cooperação. E entregou aos subnacionais a responsabilidade de executar essas políticas e observarem as normas gerais na construção de suas normas locais. Quando se diz que a União elabora as políticas, não se está dizendo que é o Presidente da República, mas sim todos os Poderes Federais, incluindo o Legislativo (que é composto por representantes dos entes e cidadãos dos subnacionais) e o Judiciário, uma vez que essas políticas são criadas por lei e são sujeitas ao controle de constitucionalidade feito pelo Supremo Tribunal Federal. Exemplos dados pela autora são: o Sistema Único de Saúde (SUS) e a LRF.

O segundo argumento seria que o sistema federativo brasileiro, por causa da diferença de quantidade de votos para eleger deputados e senadores por estado, causaria uma representação, no Congresso, que tornaria hegemônicos os interesses dos estados menores sobre os mais populosos. Entretanto, Arretche (2020) rebate essa crítica e defende que o objetivo é exatamente evitar uma hegemonia. Na Câmara dos Deputados, a proporção do coeficiente eleitoral deve ser ajustada, para que a maioria dos estados brasileiros não fique a mercê das decisões dos poucos estados maiores e mais ricos da Federação. E, no caso do Senado, cada estado deve ter o mesmo peso nas decisões federativas, uma vez que os senadores representam os entes e não os eleitores.

O terceiro argumento seria que a Federação enfraquece o poder dos partidos políticos, pois os parlamentares votariam mais para atendimento dos interesses locais e dos Governadores para seguir as orientações do partido. Entretanto, a autora constatou que os parlamentares, normalmente, votam conforme as orientações dos partidos nas votações no Congresso, inclusive em temas que contrariem os interesses locais (ARRETCHE, 2020).

E o quarto argumento seria que o Brasil não necessitaria ser constituído sob a forma de federação, uma vez que não existem clivagens étnicas ou religiosas relevantes entre as regiões do país. Porém, Arretche (2020) constata que não necessariamente esse tenha que ser o único motivo para a criação de uma Federação. No Brasil, as diferenças econômicas e sociais seriam uma justificativa razoável para a descentralização, bem como mostrado por Abrucio (2022).

Destarte, apesar de o modelo de estado federativo ter se consolidado e evoluído no Brasil, alternando momentos de maior ou menor descentralização, ele também traz elementos que dificultam a gestão fiscal do país. Essa fragilidade poderia ser mitigada no âmbito do Poder Legislativo Federal, onde são elaboradas as normas gerais aplicáveis a todos os entes. Contudo,

como veremos a seguir, a dinâmica do processo legislativo federal não favorece aprimoramentos no federalismo fiscal.

2.1.2 Federalismo Fiscal e Processo Legislativo

Pinheiro e Araújo (2021) analisam o poder do governo federal brasileiro no Congresso Nacional. Trazem a informação de que a doutrina majoritária no Brasil – citando Arretche (2013), Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), Figueiredo e Limongi (2001), Limongi (2006), Pereira, Power e Rennó (2007) e Santos (2003) *apud* Pinheiro e Araújo (2021) – entende que, historicamente, o Poder Executivo, por meio das coalizões partidárias, consegue ter expressivo controle do processo legislativo federal.

Entretanto, as autoras mostram que em alguns momentos isso não ocorre. Em situações que existam outros interesses em jogo, em especial interesses de alocação de recursos e de gestão fiscal dos estados e municípios esse jogo muda de configuração. As coalizões partidárias perdem espaço para a articulação dos prefeitos e dos governadores, os quais conseguem mobilizar as bancadas regionais em favor de seus interesses (PINHEIRO; ARAÚJO, 2021).

Elas analisaram os casos das tramitações parlamentares das normas que proporcionaram alteração dos encargos e do prazo de pagamento das dívidas dos estados e municípios junto à União (em 2013) e da alteração do marco do saneamento básico (em 2018). Em ambos os casos, o Governo Federal foi derrotado (PINHEIRO; ARAÚJO, 2021). Situações como essas, como será visto neste trabalho, prejudicaram a gestão fiscal responsável, em longo prazo, dos estados.

Alguns exemplos de expedientes são mostrados pelas autoras, dos quais destacam o mecanismo de as cúpulas partidárias liberarem os seus membros para votarem como quiserem, mitigando a força do governo central no controle dos partidos via coalizão, e as obstruções de pauta realizadas pelos parlamentares para forçar o Governo Federal a aceitar a votação de determinados temas, conforme a vontade dos estados e municípios (PINHEIRO; ARAÚJO, 2021).

Trojiczt (2019) mostra que existem duas principais razões para o interesse de o governo federal preponderar, perante o dos subnacionais. Primeira, a União possui maior competência normativa, dada pela Constituição Federal de 1988, sendo que os estados e municípios possuem poucos poderes de veto. Segunda, o Poder Executivo consegue impor a sua agenda, por meio das elites políticas, que controlam o Parlamento por meio das lideranças partidárias e coalizões (TROJBICZT, 2019).

Ressalta que o sistema de coalizões partidárias, em torno do chefe do Poder Executivo, traz governabilidade para este, uma vez que os líderes partidários impõem disciplina para seus membros nas votações no Parlamento, fazendo com que, de modo geral, a vontade do Executivo federal prevaleça em relação aos subnacionais (TROJBICZT, 2019).

Mostra que a literatura brasileira sobre o federalismo (ABRUCIO, 1998; ARRETCHE, 2012) – divide as disputas no Parlamento federal em verticais, nas quais os subnacionais confrontam o governo federal, e horizontais, em que os subnacionais competem entre eles. Esclarece que nos últimos tempos, as disputas horizontais têm se incrementado e dá os exemplos da lei de partilha do petróleo e gás natural, da guerra fiscal e da reformulação dos fundos de participação dos estados e dos municípios (TROJBICZT, 2019).

Ainda sobre o tema, Afonso (2016) concorda que a Federação está num momento de aumento da centralização política nas mãos do Governo Federal, o que pode ser constatado no capítulo tributário da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Os recursos são majoritariamente arrecadados pela União e depois transferidos para os estados e municípios para aplicações específicas, como educação e saúde. Somam-se a esses os pagamentos dos benefícios sociais (assistência e previdência social) que vão diretamente para a população, significando parcela relevante dos ingressos de recursos que movimentam a economia das municipalidades brasileiras.

Mostra também que a maior alteração na repartição de receitas dos últimos 50 anos foi o aumento da participação dos municípios, que passaram de 4,7% do total das receitas em 1960 para 19,3% em 2014, sendo que esse aumento se deu por duas razões: introdução pela CF88 de tributos de competência municipal e aumento das transferências da União diretamente para os municípios. Os estados foram os que perderam mais participação na receita total, de 31,3% em 1960 para 25% em 2014 (AFONSO, 2016).

Entretanto, Afonso mostra que essa descentralização de recursos, inclusive por intermédio do orçamento da União, não está trazendo os melhores resultados para a sociedade, o que tende a perpetuar o pouco comprometimento dos subnacionais com a responsabilidade fiscal. Entende que as políticas para a alocação e gestão desses recursos deveriam ser revistas, mas mostra-se cético quanto a real possibilidade de ocorrerem reformas adequadas. Quem teria mais força para mover essas reformas seria o Poder Executivo Federal, mas esse, segundo o autor, mostra-se pouco atuante neste sentido, uma vez que tende a preferir políticas com retorno político imediato. O autor mostra, ainda, que os estados não conseguem sequer chegar a um consenso entre eles, sendo o debate interminável no CONFAZ sobre uma resolução para a guerra fiscal um exemplo dessa dissonância. E, por sua vez, ele vê como pouco provável o

Poder Legislativo atuar com pautas dessa magnitude, que vão de encontro aos objetivos do Governo Federal, em decorrência da lógica das coalizões partidárias que dividem com o Executivo o poder de governar (AFONSO, 2016).

Adicionalmente, Baerlocher e Schneider (2021) mostram que – apesar de a descentralização orçamentária aos entes federados poder aumentar a eficiência de muitas políticas públicas, por causa do que Slavinskaitė, Liučvaitienė e Gedvilaitė (2019) definiram como Princípio da Diversidade – o processo legislativo também gera imperfeições na alocação dos recursos do orçamento federal transferidos para os estados e municípios. A principal razão, segundo os autores, é que, durante o tramite para a aprovação da lei orçamentária anual, no Congresso Nacional, os políticos buscam, principalmente por intermédio de emendas parlamentares, atender a seus interesses políticos pessoais ou partidários (BAERLOCHER; SCHNEIDER, 2021).

Portanto, a dinâmica de poder no processo legislativo federal dificulta atacar as raízes do problema da crise fiscal dos subnacionais, conforme será tratado a seguir, contribuindo para perpetuar o ineficiente arcabouço jurídico, político e econômico do federalismo fiscal no país.

2.2 Crise Fiscal dos Subnacionais

A literatura que trata da crise fiscal dos subnacionais destaca duas causas. A primeira é a dificuldade política de os estados conseguirem consensos, inclusive entre seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para adotarem políticas fiscalmente responsáveis. Tendem a buscar medidas para perpetuação do poder, atendendo a demandas políticas de curto prazo, aumento de salários, implantação e majoração de benefícios sociais e incremento de renúncias de receitas e subsídios às elites políticas e econômicas locais.

E essas medidas acarretaram renúncia de receitas futuras de difícil reversão e aumentos permanentes de despesas, que foram sustentados pelo aumento da arrecadação em decorrência do crescimento econômico do país e da valorização das commodities num determinado período histórico. Entretanto, quando essa situação se inverteu, as receitas despencaram e as despesas, por serem irredutíveis, permaneceram elevadas, levando vários estados a entrarem em crise (TORREZN; PAIVA, 2021).

A segunda causa é que a relação no âmbito da federação entre a União e os Estados fortalece o perigo moral (*moral hazard*). Os políticos locais percebem que a União nunca irá deixar um subnacional quebrar. Ela sempre irá socorrer de alguma forma. E a história confirma essa percepção, uma vez que são inúmeros os exemplos de socorro federal a estados e

municípios, seja por meio de assunção e refinanciamento de dívidas, de repactuação dos encargos das dívidas com a União, de expansão dos limites para realização de operações de crédito com garantia da União ou de criação de programas especiais para o socorro a esses entes.

Torrezan e Paiva (2021), ao estudarem o RRF até 2019, tratam dessas duas causas. Citaram que o processo de descentralização ocorrido na Federação não logrou sucesso. Os ganhos que poderiam ter ocorrido, por causa da melhora da eficiência alocativa, em decorrência da suposta melhor capacidade dos governos locais de entenderem as particularidades de sua região, foram frustrados por conta da incapacidade desses governos em adotar medidas eficientes. Essa incapacidade ocorreu, nas décadas de 1980/90, segundo os autores, à dificuldade de o governo federal de impor regras mais rígidas de austeridade fiscal e delimitar operações de crédito pelos subnacionais. A Lei nº 9496, de 1997 (BRASIL, 1997), e a Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxeram esse regramento. Mas, sobre a crise mais recente, a partir de 2014, os autores atribuem como problema principal a redução das receitas dos estados em decorrência do desaquecimento da economia nacional. Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, acrescentam a redução dos preços internacionais de petróleo e de gás natural e a crise da Petrobras, ocasionada pelos escândalos de corrupção.

Os autores trataram parcialmente desse caso, pois não explicitaram as principais razões da crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro: o crescimento da despesa de pessoal (ativo, inativo e pensionista) e o aumento do endividamento e, conseqüentemente, de seus encargos.

Torrezan e Paiva (2021) também abordaram a segunda causa (*moral hazard*). Argumentaram que as elites políticas regionais não se preocupam em adotar políticas fiscais responsáveis, porque acreditam que, em algum momento, eles serão socorridos, financeiramente, pelo Governo Federal.

Sobre a efetividade do RRF (BRASIL, 2017) até 2019, os autores argumentaram que é muito restrito, sendo que somente o Estado do Rio de Janeiro aderiu. Entretanto, ele trouxe alívio ao Estado, que teria entrado em colapso, se não fosse feito o acordo, indo ao encontro do que foi falado pelos especialistas entrevistados neste trabalho, como será visto nas próximas seções.

Porém, os autores ressaltaram que apenas um dos três indicadores principais de vulnerabilidade fiscal do estado foi melhorado, no período de 2017 a 2019: a redução da despesa de pessoal de mais de 70% da Receita Corrente Líquida para 49%. Ocorre que os outros dois indicadores pioraram: relação dívida consolidada e receita corrente líquida, bem como relação entre obrigações contraídas e disponibilidade de caixa. Nesse sentido, concluíram que o

federalismo fiscal precisava ser reestruturado mediante um novo pacto federativo mais harmônico e cooperativo (TORREZN; PAIVA, 2021).

Em uma abordagem um pouco diferente que as anteriores, Mendes (2020) analisou o porquê de o federalismo contribuir, negativamente, para a gestão responsável das finanças públicas subnacionais. Ele mostrou que existem cinco razões principais para que isso ocorra.

A primeira é conhecida como problema do fundo comum (“commom pool”). De modo geral, esse problema ocorre quando existem vários atores demandando recursos de uma mesma origem que é finita e essas demandas somadas superam o seu montante total. É um problema conhecido na gestão orçamentária. Se, por exemplo, todas as áreas do Estado demandarem um percentual mínimo do orçamento para gastos em suas próprias áreas, por exemplo, educação, saúde, defesa, segurança pública, cultura, o seu somatório será maior do que o Estado pode gastar.

No caso dos subnacionais, o problema é o mesmo. Se eles entenderem que podem obter recursos federais, seja por financiamento ou transferências, irão ter incentivos para gastar mais e se preocupar menos com a qualidade do gasto. E tampouco irão se preocupar com o problema agregado da federação, ou seja, se todos os subnacionais agirem da mesma forma, faltarão recursos.

A segunda razão é chamada de restrição orçamentária fraca. Se a União sempre resgata os subnacionais em situação crítica, as elites locais irão gastar mais do que podem e irão conseguir financiamentos além de suas capacidades, uma vez que as instituições financeiras que fornecem crédito saberão que, em caso de default, a União irá socorrer.

A terceira razão é a mentalidade de curto prazo dos políticos. Eles pressionam por medidas que gerem resultados dentro do próprio mandato. Optam por desmontar políticas da gestão anterior e montar novas com a própria marca. Montar um novo governo, ajustar a máquina pública para funcionar adequadamente com novos gestores, preparar e implantar projetos e políticas públicas em apenas quatro anos é muito difícil e improvável que resultem em verdadeiras políticas de estado. Ou seja, a eficiência do gasto público fica comprometida.

Além disso, por mirarem o curto prazo, pouco se preocupam em tomar decisões que prejudicarão o longo prazo, como contratar um financiamento que tenha custo ou fluxo de amortização inadequados para serem pagos nos governos seguintes.

A quarta razão é o incentivo à guerra fiscal. O estado, que oferece isenção fiscal para uma empresa se instalar em seu território, provavelmente obterá benefícios econômicos ou políticos com geração de emprego e renda locais. Não perderá, pois a receita que abriu mão, já não recebia antes, dado que a empresa não estava lá. Entretanto, essa dinâmica é prejudicial

para o país. Em regra, a empresa atraída pelo benefício deixou de gerar receita fiscal algum outro estado. Apenas o estado que concedeu a isenção pode ter tido algum benefício, mas o país como um todo foi prejudicado.

A quinta razão são os *unfunded mandates*. Representam a situação em que o subnacional recebeu da Constituição Federal responsabilidades por políticas públicas, mas não lhes foram entregues as ferramentas necessárias para obter os recursos adequados a essas competências ou para reduzir suas despesas em momentos de desequilíbrio fiscal, como, por exemplo, pisos salariais, irredutibilidade de vencimentos, despesas obrigatórias irredutíveis e receitas vinculadas a despesas. Isso, segundo Mendes (2020), pode causar nos gestores locais a sensação de que somente a modificação da legislação federal seria eficaz para resolver os problemas orçamentários e, assim, incentivar a inação das elites locais para realizarem as reformas necessárias nas leis locais.

Pode-se, de uma forma simplificada, relacionar as razões apontadas por Mendes (2020) com as duas causas apresentadas pelos demais autores, para as crises fiscais dos subnacionais. Os problemas da *common pool* e da restrição orçamentária fraca estimulam a *moral hazard* na relação entre os entes da federação e a mentalidade de curto prazo dos políticos, o incentivo à guerra fiscal e os *unfunded mandates* favorecem a manutenção do status quo das elites políticas e econômicas locais, pois não criam o senso de urgência necessário para que busquem consensos em torno de reformas necessárias para o desenvolvimento econômico sustentável de longo prazo do estado.

O RRF (BRASIL, 2017), mesmo após a LC 178 em 2021 (BRASIL, 2021b) que corrigiu erros da versão anterior e favoreceu a entrada de mais estados no regime, não modificou a dinâmica do federalismo fiscal vigente no país, como será visto ao longo das próximas seções.

2.3 O Regime de Recuperação Fiscal e sua Evolução Recente

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF) foi instituído pela LC 159, de 2017 (BRASIL, 2017), e, posteriormente, alterado pela LC 178, de 2021 (BRASIL, 2021b).

Destacam-se abaixo alguns trechos da justificação do documento original do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 101/2020 (BRASIL, 2000a, p. 35-37), que descreve algumas das principais características do RRF a partir de 2021:

Ao longo dos últimos meses, trabalhamos intensamente na análise das finanças de Estados e Municípios por ocasião dos trabalhos de apreciação do Projeto de Lei Complementar no 149, de 2019, do Poder Executivo, o qual passou a ser conhecido como Plano Mansueto, em homenagem ao Secretário

do Tesouro Nacional Mansueto de Almeida, servidor público de elevado comprometimento para com o Brasil e por quem temos o maior respeito e consideração.

Originalmente, a proposição, quando apresentada em 2019, tinha por objetivo possibilitar operações de crédito com o aval da União para Estados classificados em termos de Capacidade de Pagamento como C pelo Ministério da Economia, sob condição da realização de esforço fiscal.

Ao longo de 2019, quando fomos indicados para relatar a matéria, fizemos diversas reuniões com o governo, com os Estados, com representantes dos Municípios, e iniciamos uma discussão com o objetivo de ampliação do escopo do Plano Mansueto para que houvesse não apenas a melhora dos mecanismos dos Estados anteriormente citados, como também a possibilidade de contemplar os Estados classificados em termos de Capacidade de Pagamento como D pelo Ministério da Economia mediante aprimoramento do Regime de Recuperação Fiscal, inclusive como forma de possibilitar que os Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás pudessem aderir a este Regime, o qual contempla hoje apenas e tão somente o Estado do Rio de Janeiro.

Também buscamos avaliar quais medidas poderiam ser adotadas para beneficiar os Estados classificados em termos de Capacidade de Pagamento como A e B, bem como contemplamos outros aprimoramentos no Projeto, inclusive no tocante às medidas de reforço à responsabilidade fiscal. Havíamos elaborado um Substitutivo àquela proposição com o intuito de que a mesma fosse apreciada pelo Congresso Nacional e, assim, possibilitar a renegociação das dívidas desses Entes da Federação com a União.

A pandemia do Coronavírus – Covid19, impediu que esse trabalho pudesse ser adequadamente apreciado em função do estado de calamidade pública dele decorrente. Por essa razão, estamos apresentando o presente Projeto de Lei Complementar que consiste na materialização de todo aquele esforço e que, acreditamos, está apto a ser não apenas apreciado, como também aprovado, pelo Plenário das Casas do Congresso Nacional.

Fazemos, a seguir, um sumário das principais modificações que introduzimos na proposição original.

Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal

O Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF): tem por objetivo reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União.

Passa a ser uma condição de acesso ou de repactuação dos demais programas especiais (a exemplo do PEF e do RRF) e aos refinanciamentos de dívidas com a União

Entes signatários deverão conceder permissões de acesso ao TCU e à CGU das suas informações contábeis e fiscais necessários à elaboração dos demonstrativos fiscais da LRF.

Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF)

O Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF): temporário de curto prazo e tem por fim ajudar no equilíbrio fiscal dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e na recuperação da capacidade de pagamento a partir do estabelecimento de um conjunto de metas e de compromissos.

As medidas a serem adotadas para a adesão agora são as mesmas do Regime de Recuperação Fiscal, mas o Estado ou Município só precisa apresentar três das sete medidas listadas para este Regime.

A liberação da primeira parcela (tranche) de recursos exige a aprovação das leis ou atos normativos para implementação das medidas. As 2 ou 3 tranches seguintes dependem do cumprimento das obrigações e consequente melhoria observada na poupança corrente em cada ano.

Os recursos liberados anualmente por meio do PEF não podem exceder os limites, em percentual da Receita Corrente Líquida, relacionadas às contragarantias.

Portanto, após a LC 178, passam a existir três institutos jurídicos referentes à recuperação fiscal: Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF), Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) e Regime de Recuperação Fiscal (RRF);

O Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF), foi instituído no art. 1º da LC 178 e “tem por objetivo reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União” (BRASIL, 2021b, art. 1º). É um pré-requisito para adesão ao PEF e ao RRF e visa a facilitar a composição, o controle e a avaliação das contas públicas nacionais agregadas com as informações atualizadas dos Estados e Municípios.

Por sua vez, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), definido nos arts. 3º a 8º da LC 178 (BRASIL, 2021b), é um acordo entre o subnacional e a União, mais brando que o RRF, que exige do subnacional a adoção de pelo menos três das medidas de ajuste fiscal definidas para o RRF. Em contrapartida, o subnacional é autorizado a contratar operação de crédito, com garantia da União (o que reduz o custo do financiamento), para obter recursos para pagamento de despesas correntes ou de capital.

O RRF, por sua vez é a medida mais complexa e incisiva, direcionado para aqueles entes que se encontram em situação fiscal mais crítica. A Secretaria do Tesouro Nacional publicou o Manual de Adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (Manual RRF), de 27 de julho de 2021 (BRASIL, 2021c), que explica detalhadamente o que é e como funciona o instituto. Destacaremos abaixo alguns trechos do documento, para explicar as principais características desse Regime:

1 - Definição do RRF:

Em linhas gerais, o RRF, como concebido pela Lei Complementar no 159, de 19 de maio de 2017, e modificado pela Lei Complementar no 178, de 13 de janeiro de 2021, é um programa fiscal para Estados em situação de desequilíbrio financeiro constituído por conjunto de medidas de ajuste fiscal que devem ser adotadas como condição para a concessão de prerrogativas que visam a permitir o reequilíbrio das contas. Mais especificamente, o RRF é uma estrutura legal que permite a concessão de benefícios, tais como a

flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e suspensão do pagamento da dívida, desde que o Estado pleiteante adote reformas institucionais para garantir que o equilíbrio fiscal seja restaurado (BRASIL, 2021c, p. 7).

2 - Principais Prerrogativas do Estado:

Como instrumentos de recuperação fiscal no curto prazo, ficam asseguradas ao Estado que teve o seu pedido de adesão aprovado algumas prerrogativas, aqui resumidas:

I. suspensão total de dívidas pelo prazo de até 12 meses, caso atenda aos três requisitos de adesão. Essa prerrogativa não alcança o Estado que atender apenas os requisitos II e III;

II. suspensão dos limites de despesa com pessoal e de dívida consolidada;

III. dispensa de comprovação, para fins de recebimento de transferências voluntárias:

a. de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b. da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

IV. dispensa de todos os requisitos legais exigidos para a contratação de operação de crédito com garantia da União;

V. dispensa de verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, para a realização de operações de crédito e equiparadas e para a assinatura de termos aditivos aos contratos de refinanciamento.

Mais especificamente, no caso de o Estado possuir receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, será concedida a:

. redução extraordinária das prestações relativas a contratos de dívidas administrados pelo Tesouro Nacional e;

. o pagamento pela União em nome do Estado das prestações relativas às operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União.

[...]

Por fim, conforme especificado no artigo 11 da LC 159/2017, o Estado poderá contratar operações de crédito com garantia da União, desde que incluídas no PRF, voltadas para:

. financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal;

. financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos;

. financiamento dos leilões de pagamento de Restos a Pagar;

. reestruturação de dívidas ou pagamento de passivos;

- . modernização da administração fazendária e, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal, da gestão fiscal, financeira e patrimonial; e
- . antecipação de receita da alienação total da participação societária de empresas (BRASIL, 2021c, p. 8-9).

3 - Resumo dos Deveres do Estado:

Em contrapartida, o Estado deverá cumprir as exigências e vedações previstas na Lei Complementar no 159/2017 que, de forma geral, são voltadas à restrição do aumento de despesas e se aplicam durante todo o período do Regime de Recuperação e a todos os Poderes, Órgãos, entidades e fundos do Estado (BRASIL, 2021c, p. 10).

[...]

As vedações impostas aos Estados que desejam aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por sua vez, estão elencados no art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 e incluem as seguintes proibições:

- . Concessão de reajustes a servidores e empregados públicos e militares além da revisão anual assegurada pela Constituição Federal, com exceção dos provenientes de sentença judicial;
- . Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- . Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- . Admissão ou contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e de contratos temporários;
- . Realização de concurso público;
- . Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza a servidores e empregados públicos e de militares;
- . Criação de despesa obrigatória de caráter continuado;
- . Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória;
- . Concessão, prorrogação, renovação ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;
- . Empenho ou contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;
- . Celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam transferência para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, excetuados: aqueles necessários para a recuperação fiscal, a renovação daqueles já vigentes, dos realizados em parceria com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º da Lei Complementar nº 159/2017, e os destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social, relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

- . Contratação de operações de crédito e recebimento ou concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11;
- . Alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação;
- . Criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;
- . Propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citado nos incisos I e II do art. 9º da Lei Complementar nº 159/2017; e
- . A vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal (BRASIL, 2021c, p. 10-11).

4 - Conselho de Supervisão do RRF:

O acompanhamento do Regime de Recuperação Fiscal do Estado será realizado pelo Conselho de Supervisão do RRF, cuja função primordial é assegurar a correta implementação do Plano de Recuperação, identificando e corrigindo eventuais desvios. Ele é formado por representantes do Ministério da Economia, do Tribunal de Contas da União e do Estado em recuperação.

A formação do Conselho de Supervisão é realizada em até 30 dias após o deferimento da adesão do Estado ao Regime, ainda na fase de elaboração do PRF.

Dentre outras atribuições, compete ao Conselho de Supervisão, conforme artigo 7º da Lei Complementar nº 159:

- . Apresentar e dar publicidade a relatório bimestral de monitoramento, com classificação de desempenho, do Regime de Recuperação Fiscal do Estado;
- . Recomendar ao Estado e ao Ministério da Economia providências, alterações e atualizações financeiras no Plano de Recuperação;
- . Emitir parecer que aponte desvio de finalidade na utilização de recursos obtidos por meio das operações de crédito permitidas durante o RRF;
- . Convocar audiências com especialistas e com interessados, sendo-lhe facultado requisitar informações de órgãos públicos, as quais deverão ser prestadas no prazo de 30 dias;
- . Acompanhar as contas do Estado, com acesso direto, por meio de senhas e demais instrumentos de acesso, aos sistemas de execução e controle fiscal;
- . Contratar consultoria técnica especializada, nos termos da Lei nº 8.666/1993, custeada pela União, conforme a disponibilidade orçamentária e financeira e mediante autorização prévia do Ministério da Economia;
- . Recomendar ao Estado a suspensão cautelar de execução de contrato ou de obrigação do Estado quando estiverem em desconformidade com o Plano de Recuperação;
- . Recomendar ao Estado a adoção de providências para o fiel cumprimento do disposto na Lei Complementar nº 159/2017;
- . Avaliar, periodicamente ou extraordinariamente, as propostas de alteração do Plano de Recuperação Fiscal;
- . Notificar as autoridades competentes nas hipóteses de indícios de irregularidades, violação de direito ou prejuízo aos interesses das partes afetadas pelo Plano de Recuperação;

- . Apresentar relatório conclusivo no prazo de até 60 (sessenta) dias, contado da data do encerramento ou da extinção do Regime de Recuperação Fiscal;
- . Analisar e aprovar previamente a adoção de medidas de compensação das violações das vedações do Regime;
- . Avaliar a inadimplência com as obrigações de envio das informações solicitadas, de implementação das medidas de ajuste nos prazos e formas previstos, de cumprimento das metas e dos compromissos fiscais estipulados e de observância das vedações ao longo do Regime; e
- . Acompanhar a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal e suas alterações e atualizações, bem como sobre elas emitir parecer.

Adicionalmente, compete ao Conselho de Supervisão fiscalizar a adoção pelo Estado das normas contábeis aplicáveis à Federação editadas pelo órgão central de contabilidade da União, conforme preconizado no inciso III do art. 7º do Decreto nº 10.681, de 2021.

Os relatórios, recomendações e notificações produzidos pelo Conselho de Supervisão são encaminhados ao Ministério da Economia para produção de pareceres técnicos sobre o atingimento das metas do Plano de Recuperação e eventuais recomendações para extinção do Regime de Recuperação Fiscal (BRASIL, 2021c, p. 44-45).

Cabe destacar que os entrevistados, neste trabalho, foram unânimes em reconhecer a utilidade do RRF, para permitir que os estados tenham a possibilidade de sair da crise (como será apresentado na seção resultados deste trabalho). Também concordam que a LC 159 foi elaborada em período muito curto e com pouco debate, tendo em vista a urgência do caso do Estado do Rio de Janeiro, e que não possibilitou o ingresso de mais estados no Programa. Por essa razão, eles pensam que foi positiva a modernização da legislação, proporcionada pela LC 178 (BRASIL, 2021b), aprimorando o Programa e corrigindo falhas da versão anterior.

2.4 Perigo Moral

Uma vez que o perigo moral é apresentado como uma das principais razões das crises fiscais dos estados brasileiros, tanto pelos autores consultados quanto pelos especialistas entrevistados no âmbito deste trabalho, é importante entender o que significa esse conceito e quais são os principais contextos em que é aplicado.

O termo perigo moral (também conhecido como risco moral ou *moral hazard*) se refere ao comportamento humano de assumir riscos superiores ao que, normalmente, assumiria, pela razão de sentir-se protegido de responsabilização por eventuais perdas ou prejuízos. O termo é bastante utilizado nas disciplinas de finanças relacionadas à área de seguros.

Arrow (1963) introduziu a ideia de perigo moral na análise dos seguros de saúde, mostrando que há uma tendência para os médicos acrescentarem mais despesas em exames e

outros procedimentos médicos, pois possuem a segurança de que serão pagos pelo seguro de saúde. A partir desse conceito de perigo moral, o autor reformulou a forma de precificar esse tipo de seguro. Marshall (1976, p. 880), ao analisar o mesmo segmento, definiu perigo moral como “gasto excessivo devido ser elegível para benefícios de seguro. Em efeito, o beneficiário [...] continua a gastar mesmo depois que o benefício cai abaixo do custo marginal”.

O perigo moral também é bem estudado no mercado financeiro. Em especial, com relação ao comportamento das instituições financeiras. Elas, por exemplo, recebem depósitos à vista dos seus clientes e aplicam os recursos em operações de empréstimo ou adquirem valores mobiliários. É, portanto, estrutural do sistema um descasamento entre o prazo médio dos seus ativos e de seus passivos. Isso leva a risco de que, caso ocorra uma corrida bancária, a instituição financeira não terá condições de honrar todos os pagamentos aos seus credores (clientes com depósitos à vista). Hellmann, Murdock e Stiglitz (2000) argumentaram que a regulamentação governamental, da forma como está estruturada, não consegue ser eficiente para mitigar o perigo moral, pois as instituições financeiras arriscam mais nos investimentos que realizam, pois, as perdas, caso ocorram, serão arcadas pelos clientes depositantes e pelo governo.

O conceito também é analisado no âmbito do federalismo. Torsten e Tabellini (1996) realizaram estudos econométricos para verificar algumas hipóteses de quais sistemas de governo são mais eficientes. Nos resultados, constataram que governos mais centralizados tendem a ser mais eficientes, considerando o perigo moral de os subnacionais adotarem políticas menos responsáveis e se ampararem no governo federal. Mas, ressaltaram que não se pode tomar isso como uma verdade inabalável, uma vez que reconhecem que incentivos do governo central podem mitigar esse risco moral e destacar outras variáveis políticas e sociais que advogam a favor do federalismo.

Perigo moral também é bastante utilizado para criticar a relação entre os países do norte e do sul da Comunidade Europeia. Godby e Anderson (2016) contestaram que a possibilidade de resgatar países do bloco em crise fiscal trouxera incentivo, para que a Grécia (no exemplo dado pelos autores) evitasse “as consequências de suas próprias decisões e fraca governança” (GODBY; ANDERSON, 2016, p. 127).

3 METODOLOGIA

Este trabalho foi feito com abordagem qualitativa de investigação e análise, mediante metodologia de pesquisa descritiva, em especial atuando em duas frentes. Primeira, pesquisa bibliográfica dos principais textos de acadêmicos e de especialistas conceituados na área de federalismo fiscal e finanças públicas. Segunda, entrevistas semiestruturadas a agentes públicos que viveram papéis relevantes para o objeto de nosso estudo nos estados e no Governo Federal (especialistas). Ademais, foram considerados os procedimentos técnicos de análise de conteúdo documental e de estudos de casos múltiplos.

Os documentos analisados por método de análise de conteúdo foram: a Constituição Federal, relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional, em especial, Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais e o Manual de Adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, bem como diversas normas jurídicas, destacando-se: Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989; Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993; Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997; Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996; Medida Provisória nº 1.811, de 25 de fevereiro de 1999; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000); Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016; Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017; Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2022.

Quanto aos estudos de caso, foram selecionados os quatro estados que, até o momento da elaboração deste trabalho, tinham tido sua adesão ao RRF aprovada pelo Governo Federal. Os estudos de casos múltiplos, portanto, foram realizados para os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás, sendo o caso do Rio de Janeiro o mais emblemático por ter sido o gatilho para a criação desse Regime e o único estado a ter entrado nesse programa em sua versão original (BRASIL, 2017).

Os especialistas convidados a participar das entrevistas semiestruturadas foram escolhidos por suas relevantes atuações na formulação, implementação, avaliação ou acompanhamento do RRF.

Elas foram realizadas nos meses de maio e junho de 2022. Primeiramente, foi estabelecido contato pessoal com cada potencial entrevistado, quando lhes fora perguntado qual a forma que se sentiriam mais confortáveis para responder. Cristiane Alkimin preferiu realizar a entrevista por conferência em áudio e todos os demais responderam ao questionário por e-mail.

Os entrevistados foram os seguintes especialistas:

- a) Marcos Mendes. É economista e consultor do Senado Federal licenciado. Está atualmente como professor associado do INSPER. Foi assessor do Ministro da Fazenda Henrique Meirelles, nos anos de 2016 a 2018, sendo um dos responsáveis pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (que estipula Novo Regime Fiscal federal, conhecido como Teto de Gastos), e pela legislação do Regime de Recuperação Fiscal (BRASIL, 2017).
- b) Luiz Cláudio Gomes. Atual Subsecretário da Fazenda de Minas Gerais. É Auditor Federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Foi Diretor de Administração e Finanças do Rioprevidência - Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro e Secretário Geral de Fazenda e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro até final de 2018, conduzindo o processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e a sua execução. No Estado de Minas Gerais, realiza o mesmo desafio.
- c) George Santoro. Foi de 2015 a 2022, Secretário de Fazenda do Estado de Alagoas. Formado em Direito pela UFRJ, professor e mestre em Contabilidade e Administração pela FUCAPE, com especialização em economia empresarial e em Direito do Trabalho e Previdência pela Cândido Mendes, além de especialista em administração pública pela FGV. Também atuou como subsecretário na Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, de 2007 a 2014.
- d) Paulo Fontoura Valle. Foi Secretário do Tesouro Nacional de 2021 a final de 2022. Especialista em economia pela The George Washington University, com MBA em Finanças pelo IBMEC. É Auditor Federal de Finanças e Controle do Tesouro Nacional, onde foi subsecretário da Dívida Pública e coordenador-geral de Operações da Dívida Pública do Tesouro Nacional, foi presidente da Brasilprev Seguros e Previdência S.A e recentemente foi subsecretário de Previdência Complementar do Ministério do Trabalho e Previdência.
- e) Marco Aurélio Cardoso. Foi Secretário de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul de 2019 até final de julho de 2022. Conduziu o processo de adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal. É formado em economia e já ocupou os cargos de secretário de fazenda do Município do Rio de Janeiro e de superintendente de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

- f) Cristiane Alkimin Junqueira Schmidt. É Secretária de Economia do Estado de Goiás desde 2019. É doutora em economia pela EPGE/FGV, onde atua como professora, foi também Conselheira do CADE, secretária-adjunta da SEAE/MF, dentre outras experiências nos setores público e privado. Conduziu o Estado de Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal.

As perguntas para conduzir as entrevistas foram as seguintes:

- 1) Como foi desenvolvida a política pública do atual modelo do Regime de Recuperação Fiscal? Como foi a interlocução com os agentes econômicos e políticos, bem como os fundamentos que levaram ao modelo vigente?
- 2) Como foi o processo de adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal e a sua relação com a União, em especial com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Tribunais de Contas da União (TCU) e do Estado do Rio de Janeiro (TCRJ)?
- 3) Quais as dificuldades na implementação do Regime de Recuperação Fiscal no Estado pelo Executivo, em especial no que se refere à medida obrigatória relacionada à matéria de pessoal, prevista no inciso IV do Parágrafo 1º do art. 2º da LC nº 159/2017?
- 4) Como os demais Poderes do Estado atuam diante do Regime de Recuperação Fiscal? Cooperam com o Executivo? No que se refere especificamente ao teto de gastos, cada Poder observa o limite ou a apuração que fora feita pelo conjunto agregado das despesas de todos os Poderes, absorvido o excesso pelo Executivo?
- 5) Ressalvados os Estados do Rio de Janeiro, Goiás e Rio Grande do Sul, por que os demais entes da Federação não aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal? Desatendimento aos critérios de habilitação ou desinteresse face aos benefícios e restrições inerentes?
- 6) Pode-se considerar como demasiado restritiva a listagem de operações de crédito permitidas conforme o disposto no art. 11 da LC nº 159 de 2017?
- 7) As alterações recentes no Regime de Recuperação Fiscal surtiram efeito efetivo ou não mudaram a situação dos subnacionais para solucionar suas crises fiscais?
- 8) Quais as principais lacunas que poderiam ser corrigidas em futura regulamentação legal e infralegal?

- 9) Como enxergam a relação entre os subnacionais e a União? Há Paternalismo? Deveria haver mais independência aos subnacionais e ferramentas para solucionarem suas crises com as próprias pernas (por exemplo: possibilidade de redução salarial e acordo com os credores, semelhante ao que ocorreria com uma empresa em recuperação judicial)? Quais seriam essas liberdades e quais seriam as responsabilidades decorrentes?

Ressalta-se que não se trata de um trabalho estatístico, mas sim qualitativo. Tanto o material colhido nas entrevistas quanto o obtido a partir das investigações bibliográfica e documental serviram de apoio técnico para a análise deste trabalho e para o desenvolvimento dos resultados e discussões que serão apresentados a seguir.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo foi dividido em três partes.

Na primeira, é tratada a evolução da relação federativa da União com os estados, desde a década de 1980 até o momento atual. Será visto que os princípios do federalismo Autonomia, Cooperação e Coordenação, trabalhados por Amaral Filho (2014) e citados anteriormente, no referencial teórico, se confrontam e se integram ao longo de todo esse processo histórico, fortalecendo e realimentando a *moral hazard*.

A segunda parte é dedicada ao estudo de caso dos quatro estados que aderiram ao RRF, sendo o caso do RJ o mais detalhado, uma vez que foi o único a ingressar no regime original da LC 159 e já ter histórico de mais de cinco anos de implementação. Será visto também como o consenso, na esfera local, entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, é fundamental para o sucesso do regime, tanto na adesão quanto na sua implementação. Também será visto que a judicialização da relação dos estados com a União, no âmbito do RRF, reforçou ainda mais a *moral hazard*.

Por fim, na terceira parte, são apresentadas as principais conclusões extraídas das entrevistas semiestruturadas com os especialistas relacionadas ao objeto deste trabalho.

4.1 O Federalismo Fiscal e as Crises Fiscais no Brasil

Conforme Manoel, Garson e Mora (2013) a situação fiscal dos estados e dos municípios já não estava confortável, desde a década de 1980. Situação que surgiu nas crises do petróleo, na década de 1970 e piorou após o governo militar ter permitido que os subnacionais se financiassem, por meio de operações de crédito.

A CF88 aumentou a competência dos subnacionais e elevou os municípios à categoria de ente autônomo da Federação. A Constituição, por sua vez, também aumentou a parcela dos recursos estatais para esses subnacionais. Entretanto, apesar do aumento de receita, o crescimento da demanda da sociedade pelos serviços públicos desses subnacionais os estimulou a se endividarem cada vez mais. E pior, endividaram-se com encargos atrelados à variação da inflação e com operações de crédito de curto prazo chamadas operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). Soma-se a isso, a baixa capacidade que esses entes tinham para efetivar planejamento de longo prazo e gestão fiscal eficiente (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

O Governo Federal, nas décadas de 1980 e 1990 realizou três operações de refinanciamento de dívidas dos subnacionais, para apoiá-los na retomada do equilíbrio de suas finanças.

A primeira operação foi autorizada pela Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989 (BRASIL, 1989). A União assumiu dívidas externas dos estados e municípios e esses subnacionais passaram a ser devedores do Governo Federal (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

A segunda operação foi o refinanciamento das dívidas que os subnacionais tinham com as entidades ligadas ao Governo Federal, amparado pela Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993 (BRASIL, 1993). Foram estipulados prazos e custos mais vantajosos para o pagamento dessas dívidas. Não entraram nesse refinanciamento as dívidas mobiliárias (títulos públicos) (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

Porém, a hiperinflação complicou ainda mais a situação dos subnacionais. Se, por um lado, eles puderam se aproveitar do imposto inflacionário, postergando pagamento de servidores e de fornecedores, por outro, eles viram suas dívidas aumentarem cada vez mais, uma vez que a maior parte era indexada à variação dos preços.

Em 1994, o Brasil enfrentava a maior crise inflacionária de sua história. Diversos Ministros da Fazenda buscaram resolver o problema com planos de todos os tipos. Mas, a inflação persistia e deteriorava os fundamentos da economia nacional. Naquele ano, foi lançado o Plano Real, baseado nos pilares de estabilizar as expectativas dos agentes econômicos com a URV, que preparou o terreno para a entrada em vigor do Real (em 1º de julho); segregar as contas do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil e estabelecer estatísticas fiscais transparentes e claras; e, no ajuste fiscal, encerrar o ciclo de emissão desenfreada de moeda, equilibrando as contas públicas. Portanto, esse ajuste fiscal, para ser efetivo, deveria ser implementado não apenas no Governo Federal, mas em todas as esferas de governo (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

Cabe ressaltar que o Plano Real conduziu a inflação a patamares civilizados. Portanto, os subnacionais perderam o imposto inflacionário e os problemas estruturais de suas finanças ficaram mais visíveis. A isso se somou o grande estoque de dívidas a custos elevados. Tudo isso levou os subnacionais a uma situação crítica. Os estados e municípios não conseguiam gerar receitas suficientes para pagar suas dívidas, que continuavam a crescer, por causa das elevadas taxas de juros praticadas no país na época. Assim, como uma bola de neve, eles continuaram a aumentar suas emissões de dívida mobiliária e realizaram massivamente operações de ARO (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

4.1.1 O Programa de Assunção e Refinanciamento de Dívidas

Foi nesse contexto que surgiu a terceira operação de refinanciamento, tendo como principal marco legal a Lei nº 9.496, de 1997 (BRASIL, 1997). As diferenças dessa operação para as anteriores foram, principalmente, que a União assumiu todas as dívidas dos subnacionais, retirou de mercado os títulos públicos estaduais e municipais e emitiu títulos federais para os credores (dívida mobiliária), bem como condicionou a operação à aceitação pelo estado em aderir a um rigoroso Programa de Ajuste Fiscal (PAF), que tinha o objetivo claro e programado de ajustar as finanças e levar os subnacionais a terem uma gestão fiscal equilibrada (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

O PAF previa limitações para o tamanho do endividamento e das despesas de pessoal, metas de atingimento de resultado primário e pactuava a realização de privatizações e reformas administrativas (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

E, de fato, os resultados apareceram, pelo menos até 2010. Em 1997, o resultado fiscal primário dos subnacionais foi de -0,7% do PIB e a partir de 2000, esses resultados estiveram sempre acima de 0,5% do PIB, chegando, em alguns anos, a mais que 1% do PIB (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

Manoel, Garson e Mora (2013) mostram que o montante total de dívidas renegociadas dos estados foi o equivalente a 11,2% do PIB, com grande concentração nos estados maiores, São Paulo (5,9% do PIB) e Rio de Janeiro (1,7% do PIB).

Assim, os estados e municípios se tornaram grandes devedores da União. E ela se transformou, evidentemente, na maior credora dos subnacionais. Mas, o objetivo dessa legislação era permitir que os subnacionais tivessem que arcar com um fluxo perene e razoável de pagamento de dívidas e que permitisse utilizar parte de suas receitas para se desenvolver de forma sustentável. Isso porque a Lei nº 9.496 (BRASIL, 1997) estipulou, como regra geral, que a dívida deveria ser paga à União em 30 anos, com encargos de IGP-M + 6%, cujas prestações eram limitadas a um percentual da Receita Corrente Líquida.

O Programa de Ajuste Fiscal dos Estados também envolveu a federalização, privatização e liquidação dos inúmeros bancos estaduais. A MP 1.514, de 7 de agosto de 1996 (BRASIL, 1996), permitiu que a União conduzisse esse processo, sendo que o montante despendido pelo Governo Federal fora incorporado ao saldo devedor das dívidas dos Estados criadas no âmbito da Lei nº 9.496 (BRASIL, 1997). Dessa forma, a União encerrou mais um mecanismo de desequilíbrio dos estados: o financiamento pouco transparente que faziam junto aos seus bancos.

Para os municípios, foi criado um programa específico, semelhante ao da Lei nº 9.496 (BRASIL, 1997), por intermédio da MP 1.811, de 25 de fevereiro de 1999 (BRASIL, 1999). Para os municípios não foi exigida a adesão a um programa de ajuste fiscal, mas o contrato de assunção e refinanciamento de dívidas trazia fortes restrições à possibilidade de novos endividamentos, por parte desses entes (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

Conforme observado por Oliveira e Turolla (2003), o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados e o dos Municípios conseguiu frear o endividamento público dos entes subnacionais e contribuiu para a disciplina fiscal desses.

Dessa forma, essa terceira grande operação de socorro aos subnacionais, cujo montante total chegou a quase 15% do PIB do país, segundo Brochado e Cruz (2022), permitiu que reiniciassem suas vidas financeiras, ajustados e com perspectiva de se desenvolverem sustentavelmente, elemento essencial para o sucesso do ajuste econômico do país capitaneado pelo Plano Real.

Portanto, para se ter uma ideia clara do tamanho dessas operações de apoio aos subnacionais, segundo o Tesouro Nacional, o montante total de dívidas refinanciadas pela União foi de R\$ 474 bilhões aos estados, ao amparo da Lei nº 9.496 e da MP 1.514, e de R\$ 59 bilhões a 180 municípios, com base na MP 1.811, todos em valores correntes de dezembro de 2017 (BRASIL, 1996, 1999, 2018).

Mas, para sacramentar esse novo estado brasileiro, financeiramente saneado, era preciso mais. Era necessário de algo que proibisse as práticas fiscais permissivas que levaram o país à hiperinflação. E essa foi a origem da ideia da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000a) surgiu para regulamentar o art. 163 da Constituição Federal, que prevê a criação de lei complementar para dispor normas gerais sobre finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias por entidades públicas, dentre outras (BRASIL, 1988). Foi sancionada em 4 de maio de 2000 e entrou em vigor um ano depois. Estabelece diversas regras fiscais à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É complementada pela Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000), que responsabiliza o gestor que descumprir os preceitos da LRF (BRASIL, 2000b).

Uma das regras é que um Ente da Federação não pode financiar o outro. Ou seja, a União não poderia mais financiar os estados e municípios. Foi por essa razão que, na véspera da entrada em vigor da LRF, os estados e municípios que ainda não tinham assinado seus contratos

de assunção e refinanciamento de dívidas com a União (ao amparo da Lei 9.496 e MP 1.811) correram para firmar, pois, a partir de maio de 2001, isso passaria a ser vedado.

Além dessa regra, diversas outras foram estabelecidas na LRF e em resoluções do Senado Federal, dentre as quais destacamos os limites para operações de crédito, para concessão de garantias, de despesas correntes (principalmente despesas de pessoal) e o estabelecimento de regras para evitar renúncia de receitas e coibir a criação de despesa corrente de caráter continuado sem a devida compensação.

É importante destacar que o Programa de Assunção e Reestruturação de dívidas dos estados e municípios foi importante, em razão do sucesso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sem esse Programa, os subnacionais não teriam condições de seguir as regras definidas nessa norma geral de finanças públicas (MANOEL; GARSON; MORA, 2013). A sequência cronológica dessas medidas foi fundamental para o ajuste fiscal do estado brasileiro.

Afonso (2016), detalha a história da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual destaca que a Lei foi uma grande evolução no marco da gestão pública brasileira. Ressalta que a CF88 foi a primeira carta magna brasileira a prescrever a criação de uma lei complementar que trata de normas gerais de finanças públicas.

Destaca, ainda, que o Congresso Nacional foi determinante para a criação dessa lei. Foi o próprio Congresso que, por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, da Reforma Administrativa, exigiu que o Poder Executivo encaminhasse o projeto de lei. Lembrou também que o Ministério do Planejamento submeteu a norma à consulta pública, recebendo mais de cinco mil sugestões, sendo algumas incorporadas ao projeto, como o estabelecimento de limites para as despesas de pessoal (AFONSO, 2016), ou seja, a matéria foi amplamente debatida na sociedade.

E, uma vez encaminhado o projeto pelo Executivo, o Congresso debateu e acrescentou à norma elementos que trouxeram mais austeridade fiscal e melhorou a técnica redacional do projeto. Ele foi apreciado e aprovado pela Câmara dos Deputados em nove meses e pelo Senado em sessenta dias, sendo então sancionado pelo Presidente da República, em maio de 2000 (AFONSO, 2016).

Logo após, a LRF enfrentou ação direta de inconstitucionalidade, impetrada por partidos de oposição, mas foi mantida em vigor, tendo apenas alguns poucos pontos suspensos, como, por exemplo, a possibilidade de o ente da Federação, quando extrapolar limites de despesas, reduzir a carga horária de trabalho de servidores com a proporcional redução de vencimentos (AFONSO, 2016).

Afonso destaca também que dois pontos previstos na LRF não tinham sido implementados até a data que escrevera o artigo (e não foram implementados até hoje). O primeiro é a criação do Conselho de Gestão Fiscal e o segundo é a estipulação de limites para a dívida pública da União. A regra de transição enquanto não se cria esse Conselho é o Tesouro Nacional realizar suas funções, o que ocorre até hoje (AFONSO, 2016).

O autor conclui, esclarecendo que a LRF foi reconhecida pelo Fundo Monetário Internacional, pela OCDE, pelo Banco Mundial e pela CEPAL, como importante inovação na gestão das finanças públicas, com o objetivo de ser uma política de estado para melhora estrutural e de longo prazo (AFONSO, 2016).

Manoel, Garson e Mora (2013) constatam que, até 2010, as finanças dos subnacionais melhoraram significativamente, gerando no agregado em torno de 1% do PIB de superavit primário anual em 2010, enquanto em 2001 geravam déficit. Os autores mostram que outros indicadores também apresentaram evolução. A dívida líquida dos estados caiu de 18,1% para 11% do PIB, no mesmo período e a dos municípios declinou de 2,2% para 1,8% (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

Portanto, com o Plano Real, o saneamento das finanças dos subnacionais e a LRF, o arcabouço das finanças nacionais estava construído sob bases robustas: inflação sob controle, um estado que gastava apenas o que arrecadava, regras e estatísticas fiscais transparentes. O Brasil poderia crescer de forma sustentável e sem crises fiscais.

Mas, não foi isso que ocorreu. Depois de uma década, a situação voltaria a piorar para os subnacionais. Suas contas públicas passariam a apresentar novamente problemas, sendo que vários estados flertariam com a insolvência. Na seção seguinte, serão investigadas as razões que levaram os estados a novamente enfrentar problemas financeiros.

4.1.3 Novo Desequilíbrio das Contas Públicas dos Estados

Conforme relata Brochado e Cruz (2022), durante a primeira década dos anos 2000, os subnacionais elevaram suas despesas correntes (principalmente de pessoal e previdência) e suas renúncias de receitas e, mesmo assim, apresentavam resultado primário positivo. Isso foi decorrente do aumento consistente das receitas, por conta do crescimento da economia nacional e da ausência de crises internacionais.

Entretanto, o Brasil, como não poderia deixar de ser, sofreu os impactos da crise financeira mundial de 2008. Os principais mecanismos de transmissão dos efeitos foram o mercado financeiro, com a redução da liquidez internacional e a depreciação do Real, bem como

a queda dos preços das commodities que o Brasil é exportador (MANOEL; GARSON; MORA, 2013). Por essas razões, as receitas dos subnacionais caíram, mas as despesas (que eram rígidas) permaneceram no mesmo patamar, levando muitos estados e municípios a entrarem em crise (BROCHADO; CRUZ, 2022).

A partir de 2008, o Governo Federal passou a adotar medidas para amortecer a queda no ciclo econômico, como, por exemplo, isenções, reduções de tributos, aumento de salários de servidores públicos e do salário-mínimo. Evidentemente, tais medidas tiveram impacto imediato no resultado primário, saindo de 3,5% do PIB de superavit anual, na média de 2004 a 2008, para 2% de superavit em 2009 (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

Entretanto, essas medidas federais levaram à redução das receitas de transferências aos estados e municípios, por consequência da queda da arrecadação federal. Isso veio a se somar à queda das receitas próprias dos subnacionais, por conta da crise econômica e ao crescimento das despesas de pessoal ativo, inativo e pensionista (MANOEL; GARSON; MORA, 2013).

No Relatório da Moody's de 2016, relatou-se como a crise econômica prejudicou a evolução da responsabilidade fiscal, no Brasil, e mostrou como o comportamento dos entes foi fundamental para a deterioração das contas públicas nacionais. Segundo a Moody's Investors Service (2016), os aumentos de gastos em resposta à queda do crescimento econômico, pelos governos federal, estaduais e municipais, violaram os objetivos de sustentabilidade fiscal da LRF, especialmente com técnicas contábeis pouco ortodoxas e interpretações equivocadas da classificação de despesas de pessoal.

Sobre o governo federal, a Moody's Investors Service (2016, p. 4) destacou o seguinte:

Após uma década de crescimento sustentado, a economia do Brasil desacelerou consideravelmente a partir de 2010 e começou a se contrair em 2015. No entanto, o governo federal continuou gastando pesadamente, especialmente em programas sociais e subsídios para o agronegócio e outras indústrias. Isso foi financiado em parte por empréstimos de bancos estatais, enquanto o impacto nos saldos primários e na dívida foi mascarado por uma contabilidade pouco ortodoxa.

E sobre os subnacionais, opinou conforme abaixo:

Muitos governos regionais e locais também desenvolveram formas de apresentar suas finanças de uma forma mais favorável, mantendo-se tecnicamente em conformidade com a LRF. As práticas comuns incluem a exclusão de imposto de renda retido na fonte, contribuições estatais para pensões e/ou pagamentos de salários a prestadores de serviços terceirizados ao calcular despesas de pessoal. [...] Os governos regionais e locais também têm contado com fontes atípicas de receita para cumprir a LRF. Isso inclui transferências de depósitos judiciais relativos a disputas judiciais privadas nas quais os próprios governos não estão envolvidos (MOODY'S INVESTIDORS SERVICE, 2016, p. 5).

Conforme Caldeira *et al.* (2016), a má qualidade do ajuste fiscal realizado pelos subnacionais, desde a assinatura dos PAF, no final dos anos 1990, foi uma das principais razões para a deterioração das contas desses entes, ao se depararam com a crise financeira mundial, no final da década de 2010, que mitigou as receitas.

Mostraram que, desde o início dos anos 2000, as despesas correntes aumentaram em valores absolutos, especialmente as de pessoal, com recorrentes reajustes salariais. Para que os resultados primários fossem atingidos, além do crescimento das receitas, os estados foram paulatinamente reduzindo as despesas de investimentos, para acomodar o crescimento da despesa corrente. Dessa forma, a qualidade do gasto público foi sendo comprometida (CALDEIRA *et al.*, 2016).

A despesa de pessoal foi incrementada pelos estados ao longo dos anos, à medida que a Receita Corrente Líquida também crescia. Ou seja, ao invés de esses subnacionais utilizarem o crescimento da RCL para abater dívida ou para realizar investimentos que melhorassem o ambiente de negócios ou elevassem a qualidade de vida do cidadão e a arrecadação a longo prazo, optaram por elevar salários, reestruturar carreiras, aumentar o contingente de servidores públicos e conceder incentivos fiscais.

O pior é que o aumento de salário ou as reestruturações de carreira afetou, além da folha de pagamentos dos servidores ativos, as despesas com pagamentos de inativos e pensionistas, dado que os benefícios previdenciários, quase em sua totalidade, ainda possuíam paridade com os rendimentos dos servidores das respectivas carreiras na ativa.

Além disso, os tribunais de contas estaduais, que possuem a atribuição de fiscalizar a responsabilidade fiscal desses entes, estabeleceram regras que facilitaram, justamente, o descontrole da despesa de pessoal. Referimo-nos aqui às seguintes interpretações que foram dadas para o cumprimento do limite de despesa de pessoal: permitiram excluir do cálculo do limite de despesa de pessoal as incorridas para os pagamentos de pensionistas e as equivalentes ao imposto de renda retido na fonte, referente à folha de pessoal do próprio estado. Assim, as estatísticas de despesa de pessoal passaram a ser subestimadas.

Especialistas apontam mais uma razão como fundamental para a deterioração das contas dos estados (BROCHADO; CRUZ, 2022; PINTO, 2020). A partir de 2011, a União afrouxou as regras para concessão de garantia ou aval a operações de crédito dos estados. O Tesouro Nacional classifica os estados, conforme a capacidade de pagamento (CAPAG). Recebem nota A e B os estados que têm baixo risco de inadimplência e notas C e D os que possuem alto risco. Até 2011, o Tesouro somente autorizava a concessão da garantia da União para operações de créditos de estados com notas A e B.

Sob o ponto de vista do subnacional, por que é importante contar com a garantia da União para contratar operações de crédito? Porque isso reduz o custo do empréstimo, uma vez que, em caso de inadimplemento do Estado, a União garante o pagamento.

Entretanto, diante da crise financeira internacional e do fraco desempenho da economia, o Tesouro Nacional passou a considerar essas operações como uma possibilidade de dar um alívio de caixa aos estados em situação financeira crítica e passou a autorizar “excepcionalmente” a concessão de garantia ou aval a operações de crédito realizadas por subnacionais com notas C e D. Ou seja, a União assumiu um risco bem mais elevado de ter que desembolsar recursos federais para honrar dívidas não pagas por subnacionais, bem como passou a percepção de *moral hazard* aos gestores locais.

Pinto (2020) esclarece que logo, em 2011 e 2012, a União já tinha concedido garantia de R\$ 14,4 bilhões para subnacionais com notas C e D, sendo R\$ 8,2 bilhões ao Estado do Rio de Janeiro. E a concessão dessas garantias, via regra da excepcionalização da nota de risco, apresentou crescimento acelerado: em 2010 era de 17,5% do limite total estabelecido pelo Senado Federal, para o total dessas operações de garantia, passando em 2015 para 45,3%. Brochado e Cruz (2022) informaram que, entre 2012 e 2014 foram garantidas pela União R\$ 87 bilhões em operações de crédito de estados com CAPAG C e D, montante superior aos R\$ 68 bilhões garantidos em operações de estados com notas A e B no mesmo período.

Como resultado, o endividamento dos subnacionais que vinha diminuindo na primeira década dos anos 2000, voltou a crescer, a partir de 2011, com forte aceleração, a partir de 2014 (BROCHADO; CRUZ, 2022).

Brochado e Cruz (2022) esclarecem que havia quatro premissas técnicas e uma condicionante política como fundamentação para a União aumentar a oferta e flexibilizar as restrições ao crédito para os estados. E todas elas se mostraram posteriormente equivocadas. As premissas eram: as operações de crédito permitiriam aos subnacionais aumentarem o investimento público e, portanto, o investimento agregado; o Brasil continuaria a crescer como ocorreu na década anterior; as reestruturações de dívidas, o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal evitariam que os subnacionais entrassem novamente em crise; os contratos de dívidas dos subnacionais com a União seriam respeitados e mantidos nos termos pactuados. A condicionante política era que os governadores estavam pressionando o Governo Federal a flexibilizar as restrições às operações de crédito, para realizar investimentos que trariam dividendos políticos (BROCHADO; CRUZ, 2022).

E o risco se tornou realidade, em 2016. Pinto (2020) mostrou que, de 2005 a 2015, a União não teve que honrar com nenhuma garantia decorrente dos contratos dos subnacionais.

Mas, em 2016 foi chamada a honrar R\$ 2,4 bilhões, sendo R\$ 2,2 bilhões referente à operação de crédito não paga pelo Estado do Rio de Janeiro, que tinha nota D pela classificação de risco do Tesouro Nacional. E tal situação de inadimplência passou a ser recorrente, sendo que até novembro de 2019, a União já tinha honrado R\$ 18,4 bilhões.

Portanto, essa postura da União trouxe três consequências negativas. A primeira foi reforçar a *moral hazard*, por parte das elites políticas subnacionais, ao terem a percepção de que não precisam se preocupar tanto com a responsabilidade fiscal, uma vez que em momentos de crise, o Governo Federal vem para auxiliá-los. A segunda é que a realização de operações de crédito, por parte de estados em situação crítica, sem serem atreladas a planos de ajuste fiscal e a contrapartidas rígidas, acarreta, em médio prazo, a piora da situação fiscal, uma vez que acrescenta novos encargos a pagar às já sufocadas contas estaduais. A terceira é que, ao oferecer uma saída fácil para ajuste de contas de curto prazo, as elites locais não precisaram enfrentar os desafios políticos construir um consenso e realizar os ajustes fiscais necessários ao reequilíbrio de longo prazo.

É que, conforme esclarecido por Brochado e Cruz (2022), a União, ao entregar aos estados e municípios a possibilidade de resolverem seus problemas de desequilíbrio fiscal com a realização de operações de crédito, colocou as elites políticas numa zona de conforto e não se viram forçadas a realizar os ajustes fiscais necessários para reequilibrar as contas públicas de forma sustentável, pois, tiveram, nessas operações, uma alternativa com menores custos políticos para sustentar o elevado nível de despesas. Os autores destacaram que os subnacionais deveriam ter realizado, por exemplo, reforma da previdência e do regime jurídico único dos servidores, para eliminar diferenças em relação à legislação federal e frear o crescimento da despesa, bem como deveriam ter revisto os programas que acarretam renúncia de receita.

Mendes (2019), na mesma linha, explica que os momentos de crise geram oportunidades para reformas estruturais que possam melhorar a gestão fiscal, em longo prazo, uma vez que favorecem a formação de consenso para a tomada de decisões dolorosas. Ele cita como exemplos a realização de reforma previdenciária do serviço público local, reforma tributária em âmbito federal e o STF finalizar o julgamento em plenário dos artigos da LRF suspensos por decisão provisória em controle abstrato de constitucionalidade, que tratam de entregar aos gestores subnacionais ferramentas para lidar com crises, por exemplo, redução da jornada de trabalho com redução proporcional de proventos.

No período de 2011 a 2015, portanto, a União fez grande esforço para oferecer aos estados amplas possibilidades de obterem recursos, por meio de operações de crédito. De um lado, como visto acima, o Tesouro Nacional flexibilizou a concessão de garantia ou aval por

parte da União, possibilitando custos mais atrativos aos subnacionais. Mas também, de outro lado, estimulou a oferta do crédito, por parte das instituições financeiras nacionais e junto à organismos internacionais multilaterais (BROCHADO; CRUZ, 2022).

Com relação às instituições nacionais, Brochado e Cruz (2022) destacaram as modificações na Resolução nº 2827, de 2001, do Conselho Monetário Nacional, para permitir ampliação do espaço para a concessão de créditos. Essa Resolução limita a exposição do Sistema Financeiro Nacional ao risco de crédito do setor público. Além disso, foram abertas diversas linhas de crédito aos subnacionais, por intermédio dos bancos públicos, especialmente Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Caixa Econômica Federal.

Junto aos organismos multilaterais, Brochado e Cruz (2022) lembraram-se de que a União realizara esforços diplomáticos para concederem crédito aos subnacionais, bem como quitou US\$ 3 bilhões em dívidas próprias com essas instituições, para que pudessem realizar novas operações de crédito com os subnacionais, uma vez que Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento possuem limite de exposição agregada por país.

Brochado e Cruz (2022) relataram que com o aprofundamento da crise econômica e política no país e com a deterioração das relações federativas, os subnacionais também passaram a recorrer à Justiça Federal para obter suspensão ou redução dos pagamentos de suas dívidas com a União. Adicionalmente, realizaram pressão política no Congresso Nacional e conseguiram aprovação de leis que permitiram renegociações de dívidas com a União, abrindo exceções à LRF que veda esse tipo de transação. Portanto, essa atuação no Judiciário e no Legislativo aprofundou a *moral hazard* e postergou os ajustes fiscais necessários aos estados e municípios.

Nesta linha, Caldeira *et al.* (2016) acrescentaram que a LC 148, de 25 de novembro de 2014, proposta pela União e que alterou os encargos das dívidas dos subnacionais, especialmente modificando o indexador IGP-DI para IPCA, fortaleceu a percepção da *moral hazard*, ou seja, de que os gestores locais não precisam se preocupar com a responsabilidade fiscal, uma vez que, em algum momento, o Governo Federal irá comparecer e resgatar o ente em crise. Essa percepção do perigo moral foi importante, nos anos seguintes, para o afrouxamento fiscal. O mesmo ocorreu com a LC 156, de 28 de dezembro de 2016, que concedeu alargamento de prazo, redução de saldo devedor e prestação de dívidas dos subnacionais com a União (BROCHADO; CRUZ, 2022).

Para piorar ainda mais esse quadro, outros artifícios foram criados pelos estados, para financiarem a expansão do gasto público. Serão citados aqui dois bastante utilizados: o uso para

financiar gastos correntes da poupança para despesas futuras do sistema previdenciário público e dos depósitos judiciais.

Diversos estados, que tinham reformado os seus sistemas de previdência, criaram reservas de capitalização de contribuições previdenciárias para acumular recursos que financiariam o pagamento de benefícios futuros. Trata-se de uma medida de responsabilidade fiscal e bastante incentivada pela União, na primeira década dos anos 2000.

Entretanto, no final daquela década, esses mesmos estados desenvolveram artifícios jurídicos e alterações legais para que os recursos dessas reservas fossem apropriados pelo tesouro estadual para o pagamento de despesas correntes. Ou seja, além de obterem uma fonte errática de receita, destruíram a poupança que faziam para fazer face a despesas correntes futuras. Um duplo golpe na responsabilidade fiscal (BROCHADO; CRUZ, 2022).

Outro artifício foi a utilização dos depósitos judiciais das ações nas quais o ente é parte. Explico. A União alterou sua legislação e permitiu que os subnacionais, também por meio de alteração de legislações próprias, sacassem parcela desses depósitos. Esses novos ingressos financiaram a expansão das despesas correntes e, evidentemente, também eram destruição de poupança, pois, no futuro, seriam repostos, uma vez que os recursos deverão retornar ao Judiciário para serem entregues às partes vencedoras de processos judiciais (BROCHADO; CRUZ, 2022).

Portanto, com a queda no ciclo de crescimento econômico mundial, a RCL reduziu e os estados se viram em situação fiscal complicada. Enfrentaram dificuldades para pagar sua folha de servidores e de previdência e alguns deles passaram, inclusive, a atrasar essas obrigações.

Os recursos decorrentes das operações de crédito e os outros artifícios deram folga financeira temporária aos estados com desequilíbrio fiscal, postergou a busca de consenso entre as elites políticas locais para realizarem os ajustes necessários e ressuscitou a *moral hazard*. Mas, logo surgiria a consequência inevitável: a crise fiscal. O ente que já estava em situação complicada, teria mais despesas para pagar com os encargos dessas novas dívidas e menos receitas para honrar suas despesas correntes crescentes.

Foi nesse ambiente que vários deles entraram em crise financeira, em especial os Estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e de Goiás. Mas foi o Estado do Rio de Janeiro que ficou na pior situação, agravada pela redução da arrecadação, decorrente da cadeia de exploração, produção e comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados, e por uma grave crise política local. O RJ chegou próximo à insolvência total, o que precipitou as negociações com o Executivo Federal e com o Congresso Nacional, culminando na criação do Regime de Recuperação Fiscal.

4.2 Estudos de Caso para o Regime de Recuperação Fiscal

Nos estudos de caso a seguir, pode-se ver claramente a importância da construção de consenso entre as elites políticas de todos os Poderes locais para o sucesso do processo de adesão e implementação do RRF e o atingimento de seus objetivos.

Percebe-se que os estados do RS e GO lograram mais sucesso em obter tais consensos para adesão ao regime. A questão é saber se, nos próximos anos, esse alinhamento de interesses permanecerá para levar esses estados a um crescimento sustentável. Já no caso do RJ e MG, o consenso se mostrou mais difícil, tendo os Executivos locais recorrido, algumas vezes, ao STF para poder ingressar ou continuar no RRF.

E o caso do RJ, que já possui alguns anos de implementação do RRF, mostra que afrouxamento de regras de contrapartidas pode reforçar a *moral hazard* e repassar elevados custos de irresponsabilidade fiscal de um ente aos demais da federação.

4.2.1 Rio de Janeiro

A crise fiscal vivida pelo Estado do Rio de Janeiro em 2016 foi o que motivou a criação do Regime de Recuperação Fiscal pela União. Foi o primeiro Estado a aderir a esse programa e o único a ingressar no desenho original, previsto na LC 159 (BRASIL, 2017).

O Estado do Rio de Janeiro entrou numa situação próxima a insolvência total.

Em estado de calamidade, RJ entrará em 2017 com rombo de R\$ 17 bilhões - Especialistas culpam queda no preço de petróleo e política de isenções - Governo fez pacote de medidas e prevê crise ainda pior no ano que vem.

Carlos Brito (colaborou Karina Trevizan)

Obras paradas, salários atrasados, fornecedores sem receber, uma absoluta incerteza quanto ao futuro e quase nenhuma perspectiva de melhora. A frase soa pessimista – e é. A situação financeira do Estado do Rio de Janeiro não dá margem a uma perspectiva otimista – pelo menos não a curto prazo. A máquina estadual entrará em 2017 com um rombo de R\$ 17,5 bilhões no orçamento e a previsão é de um déficit de R\$ 52 bilhões até dezembro de 2018.

O quadro dramático levou o governo a decretar estado de calamidade e a anunciar, na sexta-feira (4), um pacote de medidas radicais para tentar equilibrar as finanças. Entre elas, estão o aumento do desconto previdenciário de 11% para 14%; o reajuste da tarifa do Bilhete Único de R\$ 6,50 para R\$ 7,50; o desconto de 30% do salário de aposentados; e a redução de 20 para 12 secretarias.

"São medidas que estamos tomando para não demitir funcionários e respeitar a lei de responsabilidade fiscal", explicou o governador Luiz Fernando Pezão. "Podemos atravessar a turbulência", completou.

Algumas ações serão feitas por decretos, alguns já publicados no Diário Oficial. Outras, por projetos de lei, dependem de aprovação de deputados. Além da votação na Assembleia Legislativa (Alerj), terão que superar também possíveis processos na Justiça, já prometidos por setores que serão afetados pelas medidas.

Motivos da crise

O primeiro – e talvez mais conhecido – fator que levou à crise foi a queda brusca do preço do barril de petróleo no mercado internacional. Apenas em 2015, o Estado do Rio deixou de arrecadar quase R\$ 1 bilhão em royalties, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo.

Uma política agressiva de isenção de impostos, com vistas a atrair mais empresas para o estado, também comprometeu as finanças do Rio de Janeiro.

"Nos últimos anos, o Rio deixou de arrecadar quase R\$ 200 bilhões em impostos. Empresas vieram para cá e empregos foram gerados, é verdade. Mas é absurdo o montante que se perdeu na arrecadação", disse o presidente da Comissão de Tributação da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, deputado Luiz Paulo Correa da Rocha (PSDB) – a Alerj ratificou o estado de calamidade em projeto de lei votado nesta no dia 1º de novembro.

"Além disso, o Estado não controla quais empresas recebem esses benefícios. Junte isso ao inchaço da máquina pública fluminense nos anos mais recentes e à queda brusca do barril do petróleo e você terá a receita do caos preparada. Esse desastre se consolidou quando o governo decretou estado de calamidade, no dia 17 de junho", completa Rocha.

Segundo levantamento feito pela Associação de Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (Aerj), pelo menos 29 obras estaduais estão paralisadas por conta da crise. O caso mais emblemático é o da estação Gávea do metrô, que deveria ser concluída até o ano que vem, mas que só deve mesmo se tornar realidade em 2018.

Pagamentos atrasados

O desastre das contas estaduais comprometeu, também, o pagamento do funcionalismo. Entre 2015 e 2016, houve atrasos para todas as categorias. Primeiro em dezembro de 2015 – na ocasião, o pagamento de novembro foi feito em duas etapas. O 13º daquele ano também chegou atrasado no bolso dos funcionários e a Secretaria de Fazenda admitiu que não há como estipular uma data para o depósito do benefício este ano.

Em 2016, houve parcelamentos em março e maio. O governo também trocou a data do pagamento em duas ocasiões. Desde o pagamento de julho, no entanto, a Justiça obriga o Estado a fazer o depósito até o terceiro dia útil do mês subsequente.

As forças de segurança, como se poderia esperar, também não saíram ilesas. Além dos salários atrasados, os policiais passaram a lidar com a ausência de materiais básicos e essenciais ao trabalho diário, como papel para registrar ocorrências nas delegacias.

As operações em áreas de risco também foram prejudicadas pela impossibilidade de uso de veículos fundamentais nesse tipo de situação: dois dos três helicópteros da Polícia Civil estão fora de operação e dos cinco blindados da corporação, apenas um está em condições de funcionamento.

Apesar das medidas anunciadas na sexta-feira (5), o secretário de Fazenda do Rio, Gustavo Barbosa, prevê um quadro ainda pior em 2017. "Será um ano mais difícil do que 2016. Isso eu queria deixar muito claro", explicou.

O pacote de combate à crise promete um aumento de receita de R\$ 13 bilhões, em 2017, e cerca de R\$ 14,6 bilhões, em 2018, caso todas as medidas sejam aprovadas. Segundo o próprio secretário de Fazenda, só vai haver equilíbrio fiscal em 2022 ou 2023.

Perdendo credibilidade

Com a perda do grau de investimento do Brasil, os estados que também são avaliados por agências internacionais de risco foram consequentemente rebaixados. Entre os estados avaliados, o Rio de Janeiro é o que tem a pior nota de crédito. Quanto pior a nota, mais caro é para o estado se financiar.

Pela agência Fitch, o estado recebe a nota "C", já dentro da categoria de alto risco de inadimplência. "A receita cresce menos que o esperado e as despesas não param de avançar. Falta dinheiro para pagar dívida e fornecedor", diz Paulo Fugulin, analista da agência. "O estado não tem capacidade de honrar seus compromissos financeiros."

Pela Standard&Poor's (S&P), o Rio de Janeiro era o estado com a pior nota até setembro (CCC-, também na categoria de risco alto de inadimplência). Porém, em outubro a agência informou que retiraria todas as notas do estado do Rio por "insuficiência de informações de qualidade satisfatórias".

"A situação no Rio é diferente", disse ao G1 Daniela Brandazza, diretora sênior da área de ratings soberanos e de governos regionais e locais da S&P. Ela aponta que a relação entre despesas e receitas do estado vem se deteriorando fortemente. "Os déficits operacionais fiscais mudaram consistentemente para pior nos últimos 2 ou 3 anos" (BRITO, 2016).

Tal situação deteriorada envolveu toda a população local, uma vez que a "falência" do estado acarretou a suspensão ou a precariedade dos serviços prestados à sociedade, inclusive saúde e segurança pública. Os índices de criminalidade do RJ se elevaram bastante, desde quando o Estado entrou em crise, pois não conseguiu manter a política das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), que teve grande sucesso no Estado nos anos 2000/2010.

Em última instância, o problema atingiu a toda a população do país, pois não é concebível que se permita uma degradação total do estado e da vida de uma parte do país, pois trará reflexos de todas as formas para os demais entes, como, por exemplo: migração populacional, espalhamento da violência, custos financeiros e, além de tudo, quebra diversos princípios constitucionais pétreos, como a garantia dos direitos humanos e o respeito princípio da colaboração do federalismo. Assim, os custos financeiros para recuperar o estado acabam por ser repartidos com os cidadãos de todo o país, sempre que a União entra com algum tipo de auxílio ao estado em crise.

Em linha com a teoria desenvolvida por Kingdon (1995), o problema entra na agenda pública quando existe uma janela política, que se caracteriza quando há uma congruência entre os fluxos dos problemas, da política pública e o fluxo político.

Na visão de Kingdon, estes três fluxos operam em trajetórias diferentes e seguem cursos mais ou menos independentes uns dos outros até pontos específicos no tempo, ou por ocasião da abertura de janelas políticas, quando suas trajetórias se cruzam ou são reaproximadas pelas atividades de empreendedores que interconectam os problemas, as soluções e as oportunidades (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 115).

E essa janela política se escancarou para esse problema. De fato, quanto ao fluxo do problema, a imprensa na época noticiava diariamente a situação crítica dos serviços públicos no Estado do Rio de Janeiro, bem como a penúria que seus servidores ativos e aposentados passavam por não receberem salários.

Diante dessa situação crítica do Estado do Rio de Janeiro, o Governo Federal trabalhou numa alternativa para que o ente tivesse a possibilidade de recuperar suas finanças. Foi desenvolvido, internamente, no Ministério da Fazenda, ouvidos alguns estados, projeto de lei complementar, posteriormente apresentado ao Congresso Nacional para a tramitação do processo legislativo, que originou a LC 159, de 19 de maio de 2017, prevendo o Regime de Recuperação Fiscal.

Em paralelo, desde 2016, a Secretaria do Tesouro Nacional trabalhava junto com o Estado para avaliação das condições orçamentárias e financeiras e para construção do Plano de Ajuste Fiscal, inclusive com debates sobre as projeções fiscais e medidas de responsabilidade fiscal a serem adotadas. Entretanto, foi somente após a publicação e vigência da LC 159 em 2017 (BRASIL, 2017), que o Estado pôde entrar com pedido de adesão (ocorrido em julho de 2017), o qual foi homologado pelo Governo Federal em setembro do mesmo ano.

Naquele momento, o Estado já havia aprovado algumas leis necessárias ao andamento do Plano, como, por exemplo: autorização para a venda da CEDAE (Lei Estadual nº 7529, de 7 de março de 2017) (RIO DE JANEIRO, 2017b), redução de incentivos fiscais (Leis Estaduais nº 7593 e nº 7659, de 23 de maio de 2017 e 24 de agosto de 2017, respectivamente) (RIO DE JANEIRO, 2017c, 2017e), alteração do regime próprio de previdência do Estado (Lei nº 7628, de 9 de junho de 2017) (RIO DE JANEIRO, 2017d) e estabelecimento de teto das despesas obrigatórias (Lei Estadual Complementar nº 176, de 30 de junho de 2017) (BRASIL, 2022e; RIO DE JANEIRO, 2017a).

Entretanto, em 4 de setembro de 2020, o RRF do RJ finalizou o período de vigência em conformidade com a legislação da época, mas o RJ continuava em situação fiscal precária.

Mendes, em seu texto de 2022 (MENDES, 2022) e na entrevista, descreveu várias razões de o RJ não ter melhorado a sua situação fiscal. Uma delas foi a ampla judicialização para protelar o pagamento de dívidas com a União.

O primeiro exemplo se relaciona à privatização da CEDAE. A legislação vigente, na época, determinava que o produto da privatização, deveria ser usado pelo Estado para pagar dívidas. Mas o Estado recorreu ao STF para defender que tinha privatizado a companhia, mas que apenas tinha concedido parte de seus ativos para exploração privada e que, por isso, os recursos obtidos nos leilões não precisariam ser destinados, obrigatoriamente, para o pagamento de dívidas. O STF decidiu a favor do Estado e o dinheiro, ao invés de ser usado para abater o saldo devedor com a União, serviu de fonte para custear o desequilíbrio fiscal (MENDES, 2022).

Outra decisão judicial foi o pedido do RJ, em 2020, para a manutenção da suspensão do pagamento das dívidas junto à União, enquanto não assinasse a prorrogação do RRF. Esse pleito também deferido pelo STF. Ao todo, o Governo Federal deixou de receber R\$ 92 bilhões do RJ em dívidas e contragarantias, em decorrência do primeiro RRF e das judicializações relacionadas (MENDES, 2022). Mendes (2022) destaca que esse montante acabou indo para o estoque da dívida pública federal, reduzindo o crescimento econômico nacional e elevando os juros no país, repartindo o custo da irresponsabilidade fiscal do RJ entre todos os brasileiros.

Assim, um impasse se formou para a prorrogação do RRF. O Governo Federal entendia que ela deveria ser provocada por novo pedido do Estado, pelo qual as condições da LC 159 seriam novamente analisadas, juntamente com os resultados do período anterior do RRF. O Estado, por sua vez e sabendo que teria dificuldades em conseguir a renovação por esse procedimento, entendia que essa prorrogação deveria ser automática (BRASIL, 2022c).

Diante dessa situação e usando como argumento o risco iminente de maiores danos tanto ao Estado quanto à União, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, no início de agosto de 2020, provocou o Tribunal solicitando que determinasse, cautelarmente, a renovação automática. O Tribunal concedeu parcialmente a cautelar, determinando que a União mantivesse vigente o RRF até a assinatura de novo RRF, desde que o Estado ingressasse com o pedido formal ainda dentro do prazo da vigência. O Estado também entrou com a Ação Civil Originária (ACO) 3457 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), solicitando tutela provisória para a manutenção do Estado no RRF, o que também foi concedido (BRASIL, 2022c).

Durante esse período, estava tramitando, no Congresso Nacional, projeto de lei que objetivava alterar a LC 159 para tornar mais flexível e viável para os estados. Por esse processo foi criada a LC 178, em 14 de janeiro de 2021, que definiu novo regramento para o Regime de Recuperação Fiscal. Isso permitiu que o Estado do Rio de Janeiro ingressasse, no dia seguinte à publicação da nova lei, com o pedido de adesão ao novo RRF (com base no art. 21 da LC

178), mas agora com maiores possibilidades de o pleito ser aprovado, em decorrência das novas regras (BRASIL, 2021b, 2022c).

Entretanto, para complicar ainda mais o processo de renovação do RRF do Estado, a União necessitava publicar decreto regulamentador, para que o pleito do RJ pudesse ser aprovado, o que somente ocorreu em abril de 2021 (BRASIL, 2021a). Porém, o STF na mesma ACO 3457, determinou que o Estado gozasse dos efeitos das alterações do RRF pela LC 178, o que permitiu a manutenção da suspensão dos pagamentos pelo RJ das dívidas englobadas pelo PRF (BRASIL, 2021b, 2022c).

Em maio de 2021 foi publicada a LC 181, que trouxe novas alterações à LC 159, especialmente para afastar vedações ao Estado previstas no art. 8º, alterar o prazo para assinatura dos contratos e disciplinar a apuração de valores inadimplidos de Estado com RRF em vigor, o que também beneficiou o RJ (BRASIL, 2022c).

Logo após, ainda naquele mês, o Estado ingressou com novo pedido de adesão ao novo modelo do RRF (LC 159, alterada pelas LC 178 e LC 181), que foi aprovada no mês seguinte. Entretanto, a assinatura do Plano de Recuperação Fiscal (PRF) somente ocorreu em junho de 2022, após acordo judicial perante o STF (tutela provisória no âmbito da ACO 3457) entre a Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, após a Corte ser provocada pelo Estado em decorrência de impasses que se arrastavam desde dezembro de 2021 (BRASIL, 2021b, 2022c).

4.2.2 Goiás

O Estado de Goiás solicitou adesão ao RRF em 31 de agosto de 2021, tendo o pedido aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em 21 de setembro, do mesmo ano. Logo em outubro, o Estado apresentou à STN os documentos necessários à elaboração e assinatura do Plano de Recuperação Fiscal, que foi aprovado e homologado pelo Presidente da República em 24 de dezembro, para vigência de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2030 (BRASIL, 2022a).

Conforme informa a Secretaria do Tesouro Nacional, o PRF prevê, além das vedações quanto ao aumento de despesas em todos os Poderes do Estado previstas na LC 159, mais cinco medidas de ajuste fiscal: reduzir as renúncias de receitas de ICMS, alienação de bens imóveis, alienação da estatal CELG Geração e Transmissão S.A., venda de ações da estatal SANEAGO e reestruturação da dívida do Estado com o Banco do Brasil (BRASIL, 2022a).

4.2.3 Rio Grande do Sul

Segundo informações obtidas no site da Secretaria do Tesouro Nacional, em 29 de dezembro de 2021, o Estado do Rio Grande do Sul submeteu à Secretaria do Tesouro Nacional o pedido de adesão ao RRF, o qual foi aprovado em janeiro de 2022. Logo, em abril daquele ano, o Estado apresentou o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) para avaliação do Ministério da Economia, que foi homologado em julho do mesmo ano para vigência de 1º de julho de 2022 a 31 de dezembro de 2030 (BRASIL, 2022d).

Ainda segundo a STN, o Plano de PRF prevê que, a partir de 2028, passará a ter superávit primários superiores ao serviço de sua dívida e que, além das medidas de ajuste fiscal exigidas pela LC 159, o estado se compromete a implementar três outras: plano de quitação de passivo acumulado de precatórios, rever e otimizar a concessão de benefícios fiscais para aumentar a arrecadação de ICMS e rentabilização da folha de pagamento dos servidores do Estado para instituições financeiras interessadas em administrar essa carteira (BRASIL, 2022d).

4.2.4 Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais apresentou, em 6 julho de 2022, o pedido para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal à Secretaria do Tesouro Nacional.

O andamento do processo, no Estado, durou quase 3 anos, por causa de uma disputa política entre o Poder Executivo e o Legislativo estaduais. Em 2019, o Governador do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 1.202/2019 (MINAS GERAIS, 2019), solicitando a autorização para adesão ao RRF. Mesmo com os pedidos de urgência do Governador, a Assembleia não deliberou o projeto. Assim, em 2022, o Poder Executivo de Minas Gerais impetrou no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (BRASIL, 2023) contra alegada omissão persistente do Legislativo local em deliberar esse projeto de lei, o que estava impedindo o Estado de aderir ao RRF e de, portanto, obter seus benefícios e de superar o colapso fiscal (BRASIL, 2022f). O STF, em junho de 2022, decidiu conceder medida cautelar, considerando cumprido o requisito da autorização legislativa (BRASIL, 2021a, art. 3, V), e autorizando o Estado a prosseguir na adoção das providências legais e administrativas para a formalização do RRF.

Logo após o deferimento da cautelar, no início de julho, o Estado encaminhou à União, pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, no qual mostrou que o Estado apresentava desequilíbrio fiscal persistente. Informou que atendeu aos requisitos do art. 3º da LC 159

(BRASIL, 2017), uma vez que em 2021 apresentava Receita Corrente Líquida (RCL de R\$ 82,4 bilhões) menor que a Dívida Consolidada (DC de R\$ 154,4 bilhões), despesa corrente superior a 95% da RCL e disponibilidade e equivalentes de caixa inferiores ao valor total de obrigações contraídas. Por fim, solicitou a suspensão do pagamento de dívidas que seus estoques totalizam aproximadamente, R\$ 21,2 bilhões (BRASIL, 2022b).

O Ministério da Economia, no dia 7 de julho de 2022, atestou que o Estado se encontra habilitado a prosseguir no processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Entretanto, até o momento do fechamento deste trabalho, o Estado de Minas Gerais não tinha conseguido aprovar leis que autorizem a alienação de empresas estatais, alteração do regime único de previdência social dos servidores, dentre outras normas, que são requisitos necessários à assinatura do Plano de Recuperação Fiscal com a Secretaria do Tesouro Nacional (LC 159, art. 2º, §1º) (BRASIL, 2022b).

Portanto, por um lado, a partir daquela data, o Estado de Minas Gerais passou a gozar de redução extraordinária por 12 meses das prestações de suas dívidas administradas pela STN e de pagamento pela União de dívidas do Estado com o sistema financeiro e organismos internacionais multilaterais. Por outro lado, iniciou-se a etapa de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, de apresentação e aprovação das leis estaduais para cumprimento do art. 2º da LC 159 (BRASIL, 2017), de cumprimento das vedações dispostas no art. 8º dessa mesma lei e de funcionamento o Conselho de Supervisão do RRF (BRASIL, 2022b).

4.3 O Regime de Recuperação Fiscal no Brasil é a Solução para as Crises Fiscais dos Estados Brasileiros?

A seguir, consolidam-se os achados mais relevantes, para este trabalho, nas entrevistas semiestruturadas. Destaca-se que as perguntas foram formuladas para provocarem os especialistas a falarem sobre o tema e, na medida do possível, para delimitarem as respostas e orientarem comentários sobre os principais elementos relevantes a essa investigação. Elas foram encaminhadas por e-mail e respondidas pelo mesmo meio de comunicação, à exceção de Cristiane Alkimin, que preferiu realizar uma conversa por telefone. Entretanto, os entrevistados não seguiram exatamente a sequência das perguntas nas suas respostas, afastando-se de alguns itens de investigação. Mas isso não prejudicou a pesquisa.

Todos os entrevistados relataram que o Projeto que originou a LC 159 fora elaborado para atender a uma emergência específica para socorrer o Estado do Rio de Janeiro, que se encontrava em grave crise fiscal. Ficaram parcialmente prejudicados os Estados de Minas

Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás, que já apontavam que necessitariam do regime. Não ocorreram amplos debates e audiências públicas e não houve tempo para que o debate pudesse amadurecer para desembocar num projeto mais abrangente. Por sua vez, a LC 178 decorreu de um debate mais amplo, aprimorou o RRF e permitiu a entrada de outros estados no regime.

Marcos Mendes mostrou que o Estado do Rio de Janeiro chegou a essa crise fiscal por causa de gestões pouco responsáveis, realizando aumento permanente de despesas lastreadas no aumento da arrecadação decorrente do aumento do preço das commodities. Assim, quando a receita caiu, com a confluência de três eventos (queda do preço do petróleo, crise da Petrobrás e recessão econômica nacional), o estado não aguentou seu novo patamar de despesas e entrou em colapso.

Ele também indicou texto de elaboração própria (MENDES, 2022), no qual há análise do RJ no RRF e que foi utilizado neste trabalho. Nele, mostrou como o Estado não avançou nos três anos do RRF previstos na versão original da LC 159. Esclareceu que o Estado, quando a arrecadação arrefeceu, preferiu judicializar várias questões para evitar pagamentos à União e, com isso, manter liquidez alta para pagar suas despesas crescentes, ao invés de realizar os ajustes fiscais necessários. Nesse mesmo texto, relatou como as alterações ao RRF pela LC 178 tornaram o programa melhor e corrigiram falhas do regime anterior.

Os entrevistados que atuaram nos estados concordam que o RRF é bastante restrito quanto ao critério de aceitação. Para ser elegível ao Regime, o ente deve se enquadrar em vários critérios que mostram a gravidade da situação fiscal e somente os quatro estados que aderiram atendiam a esses critérios. Sem embargo, os demais estados podem pleitear aderir ao “plano mansueto”, que permite ampliação do crédito em troca de algumas melhorias fiscais, mais um avanço da LC 178 em relação à LC 159.

Para todos os entrevistados que ocuparam funções nos subnacionais, a criação de certo grau de entendimento entre os Poderes do estado é fundamental para retirar da crise os estados que entraram no RRF. Esse entendimento se dá, normalmente, a partir do trabalho de convencimento pelo Poder Executivo, que mostra a situação fiscal crítica e a importância das medidas do RRF à elite política do estado. Alguns exemplos de necessidade de engajamento são: o Legislativo tem que aprovar as leis necessárias à adesão e consecução do RRF; o Judiciário precisa compreender as razões das medidas necessárias para a recuperação do Estado e estar mais apto a dirimir controvérsias de forma mais esclarecida; todos os Poderes precisam se submeter às restrições do RRF e implementar as reformas exigidas na legislação estadual em suas próprias administrações (principalmente as revisões do regime jurídico e da previdência dos servidores, bem como privatizações).

Mas esse engajamento não foi fácil para nenhum deles. Requereu trabalho complexo e houve muitos ruídos, principalmente porque os Poderes resistiram a se submeter às restrições do RRF, a exceção de Goiás, que, segundo Cristiane Schmidt, conseguiu o consenso com mais facilidade. Os entrevistados citaram que, em regra, é alto o custo político de se atingir o entendimento necessário para as elites políticas locais aceitarem realizar as medidas de ajuste fiscal, o que pode ter contribuído para a baixa adesão ao RRF.

Adicionalmente, ficou claro nas entrevistas que são dois os principais benefícios de aderir ao RRF, sob a ótica dos gestores das finanças. O primeiro é a suspensão dos pagamentos das dívidas com a União, o que dá alívio fiscal e tempo para ajustar as despesas. O segundo é que ao firmar contrato com a União que conste como obrigação realizar medidas de ajuste fiscal (como reforma da previdência, redução de renúncia de receitas e privatizações), o Executivo passa a ter um poder adicional e forte para obter o consenso necessário e aprovar tais medidas.

Portanto, as entrevistas apontam que o RRF é uma ferramenta capaz de levar os estados a saírem da crise fiscal e ajustarem suas contas. Mas, isso depende de muito alinhamento político interno no estado, de elevado grau de consenso entre as elites políticas e econômicas locais e de continuidade de longo prazo da gestão fiscal responsável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A federação é um sistema que permite a convivência harmônica de diversos entes autônomos e com diversidade cultural, social, política e econômica. Mas requer colaboração, cooperação e solidariedade entre eles.

Os programas de socorro aos subnacionais, em torno da década de 1990 (Lei 7976, Lei 8727 e Lei 9496) (BRASIL, 1989, 1993, 1997), a estabilidade monetária e a LRF foram fundamentais para reestabelecer essa harmonia e permitir o desenvolvimento do país.

Mas, quando a União, posteriormente, alonga os prazos de pagamento e reduz encargos do subnacional junto a ela, no âmbito desses programas, acaba por distribuir o custo da ineficiência de alguns estados – que podem ter chegado a essa situação, por terem concedido subsídios e incentivos fiscais para, supostamente, atrair investimentos privados (mas diminuindo arrecadação agregada do país), por terem dado aumento de salários a seus servidores, além de suas capacidades de sustentar esse novo patamar de despesa corrente, por terem realizado obras, outras despesas ou renunciado de receitas – para todos os demais entes e cidadãos da Federação.

Ora, isso ocorre porque, como exposto por Mendes (2020, p. 15), existe o senso comum no Brasil de que “[...] a perspectiva de que uma crise fiscal em um estado ou município implicará interrupção de serviços públicos essenciais torna desacreditado qualquer comprometimento do governo central, por não socorrer um governo subnacional em dificuldade”.

A percepção sobre o federalismo e a dependência dos subnacionais frente à União, poderia ter sido modificada na janela de oportunidade que ocorreu em 2017, da qual resultara a LC 159. Entretanto, não foi o que aconteceu. A Lei Complementar definiu como principal mecanismo para alívio das finanças do estado em crise, a postergação do pagamento das dívidas dos estados com a União, tendo como contrapartida várias obrigações de ajuste fiscal que deveriam ser implementadas pelos estados.

Essa política de apoio aos estados tende a não lograr o sucesso esperado, uma vez que pode estimular a *moral hazard*, na relação federativa e não materializar mecanismos permanentes de estímulo à busca de consenso entre as elites locais, causas de crises fiscais dos subnacionais abordados neste trabalho.

Quanto ao problema da *moral hazard*, o estudo de caso do RJ mostrou que o RRF pode ser instrumentalizado pelo estado, de maneira não adequada e, ao final, ser mais um programa

de ajuda aos subnacionais que estimulou essa percepção inadequada para uma gestão fiscal responsável no âmbito do Sistema Federativo brasileiro.

Quanto ao consenso, se, por um lado, as entrevistas estruturadas e os casos estudados, neste trabalho, comprovaram que o RRF estimula a sua busca entre as elites políticas locais, por outro, ficou evidente que esse ajuste de interesses é fundamental, para que o estado logre sucesso na implementação do RRF, em linha com o que foi identificado no referencial teórico como uma das causas de crise fiscal dos subnacionais. A falta de consenso pode ser momentaneamente sanada pelo Executivo local com o uso de medidas judiciais (STF), como ocorreu nos casos do RJ e MG, mas dificilmente o Executivo conseguirá apoio suficiente para lograr sucesso, ao longo da implementação do programa, pois as medidas duras de ajustes precisam ser aprovadas, avaliadas e implementadas pelos demais Poderes locais, por longo prazo, ou seja, um ajuste que perpassasse mais de um governo.

Os especialistas perceberam que a LC 178 modernizou o RRF, trouxe mais elementos para sucesso do programa e favoreceu que novos estados aderissem. As entrevistas mostraram que os gestores públicos, que atuaram diretamente no ingresso desses entes no Regime, veem o RRF como uma possibilidade de melhora fiscal do subnacional, seja por meio dos alívios financeiros, mas também por causa da força que o Executivo adquire, durante o RRF para buscar consensos nos estados, a fim de realizar as reformas necessárias.

Mas, os entrevistados afirmaram não poder garantir que as elites políticas estaduais permanecerão com esse engajamento em prol da sustentabilidade fiscal. A história mostra arranjos políticos e grupos de interesse, atuando para a manutenção de *status quo*. O arcabouço legal fiscal deveria trazer mais corresponsabilidades entre todos os atores locais envolvidos no processo, de todos os Poderes, para estimular esse engajamento.

Com a LC 159, entrega-se o papel da supervisão do processo de recuperação fiscal a um grupo (o Conselho de Supervisão) constituído por três membros, sendo dois da União (um do Ministério da Fazenda e outro do Tribunal de Contas da União) e apenas um do estado em recuperação. Ou seja, a supervisão e, em última instância, a responsabilidade do trabalho de reestruturação do Estado fica apenas com a União e com o chefe do Poder Executivo local.

Ocorre que tal previsão legal de coordenação não exige forte engajamento de outros importantes atores para o sucesso da política pública: os chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário do Estado, bem como os chefes do Ministério Público e do Tribunal de Contas locais. Nenhum desses, além do chefe do Poder Executivo, está de fato comprometido com a política, uma vez que seu fracasso o afeta apenas. Os demais não são responsabilizados por eventual colapso das finanças estaduais.

Portanto, a autonomia deveria vir com a respectiva responsabilidade, os benefícios da liberdade deveriam coexistir com os riscos decorrentes de se adotar caminhos errados. A população e os gestores públicos locais precisariam ter esses benefícios e riscos bem claros em suas mentes, para que houvesse verdadeira harmonia na relação entre os entes da federação. Essa tutela excessiva da União sobre os subnacionais, bem como, essa percepção geral de que a União sempre estará à disposição para salvar um subnacional, levam a uma ideia perversa e distorcida do que é uma verdadeira federação (*moral hazard*).

Trabalhos acadêmicos futuros poderiam propor mudanças da relação federativa entre o Governo Federal, os Estados e os Municípios. Mudanças nas responsabilidades dos chefes dos Poderes locais, para serem corresponsáveis pela disciplina fiscal do estado.

Poderiam, ainda, estudar a disponibilização de ferramentas legais, para possibilitar aos subnacionais reagirem às crises fiscais sem precisarem recorrer ao apoio financeiro do Governo Federal. Exemplo de normas desse tipo são os parágrafos 1 e 2 do art. 23 da LRF, que estão suspensos pela ADI 2238 do STF e que permitiriam a redução temporária da jornada de trabalho com a respectiva adequação dos vencimentos, quando a despesa total de pessoal ultrapassar os limites definidos na norma.

Sem mudanças como essas, a irresponsabilidade fiscal dos subnacionais tende a continuar e a comprometer o crescimento econômico do país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1998.

ABRUCIO, F. L. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, n. 134, p. 127-142, 2022. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i134_p127-142.

AFONSO, J. R. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, Brasília, DF, v. 1, n. 34, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>. Acesso em: 10 out. 2022.

AFONSO, J. R. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. **Revista de Direito Público**, Porto Alegre, p. 126-154, 2016. Edição especial direito em tempos de crise.

AMARAL FILHO, J. do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, P. F. *et al.* (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: nordeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 304-327.

ARRETCHE, M. T. Um federalismo centralizado. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, mar. 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

ARRETCHE, M. T. (Ed.). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; Ed. FGV, 2012. 232 p.

ARROW, K. J. The economics of moral hazard: further comment. **The American Economic Review**, Nashville, v. 53, n. 5, p. 941-953, 1963.

BAERLOCHER, D.; SCHNEIDER, R. Cold bacon: co-partisan politics in Brazil. **Public Choice**, Dordrecht, n. 189, p. 161-182, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11127-020-00869-4>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021. Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 abr. 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10681.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário**

Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 maio 2017. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2021b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7976.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 nov. 1993. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8727.htm#:~:text=LEI%20No%208.727%2C%20DE%205%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201993.&text=Estabelece%20diretrizes%20para%20a%20consolida%C3%A7%C3%A3o,Munic%C3%ADpios%2C%20e%20d%C3%A1%20Outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1997. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 2000b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 1996. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1514.htm#:~:text=1514&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.514%2C%20DE%207%20DE%20AGOSTO%20DE%201996.&text=Estabelece%20mecanismos%20objetivando%20incentivar%20a,financeiras%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.811, de 25 de fevereiro de 1999. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 1999. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1811.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.811%2C%20DE,especifica%2C%20de%20responsabilidade%20dos%20Munic%C3%ADpios. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2019. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:30407. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais, novembro de 2018**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Texto-20da-20discuss-C3-A3o-20versao-203-20corrigido.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Informações sobre o processo de adesão do Estado de GO ao RRF**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf/planos-de-recuperacao-fiscal-dos-estados/plano-de-recuperacao-fiscal-de-goias/informacoes-gerais>. Acesso em: 10 out. 2022a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Informações sobre o processo de adesão do Estado de MG ao RRF**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf/planos-de-recuperacao-fiscal-dos-estados/plano-de-recuperacao-fiscal-de-minas-gerais/informacoes-gerais>. Acesso em: 10 out. 2022b.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Informações sobre o processo de adesão do Estado do RJ ao RRF, após as alterações pela LC 178, de 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf/planos-de-recuperacao-fiscal-dos-estados/novo-plano-de-recuperacao-fiscal-do-rio-de-janeiro/informacoes-gerais>. Acesso em: 10 out. 2022c.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Informações sobre o processo de adesão do Estado do RS ao RRF**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf/planos-de-recuperacao-fiscal-dos-estados/plano-de-recuperacao-fiscal-do-rio-grande-do-sul/informacoes-gerais>. Acesso em: 10 out. 2022d.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de adesão ao regime de recuperação fiscal**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2021c. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:30778. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Regime de recuperação fiscal do estado do Rio de Janeiro**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2022e. Disponível em: <https://tesourotransparente.gov.br/publicacoes/regime-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-de-janeiro/2019/30>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 983/MG**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Nunes Marques, 31 de março de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426468>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 983 Minas Gerais**. Relator: Min. Nunes Marques, 28 de junho de 2022f. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF983MINASGERAISDECISA0.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRITO, C. **Em estado de calamidade, RJ entrará em 2017 com rombo de R\$ 17 bilhões**. 11 nov. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/em-estado-de-calamidade-rj-entrara-em-2017-com-rombo-de-r-17-milhoes.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BROCHADO, A.; CRUZ, I. D. S. Estímulo ao endividamento de estados e municípios. *In*: MENDES, M. (Org.). **Para não esquecer**: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Autografia, 2022. cap. 2. E-book.

CALDEIRA, A. A. *et al.* Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, p. 285-306, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612151140>.

GODBY, R.; ANDERSON, S. B. Misperception of European risk, market reactions and policy response: a timeline of the eurozone crisis. *In*: BUDRICH, V. B. (Org.). **Greek tragedy, European odyssey**: the politics and economics of the eurozone crisis. Oxford: JSTOR, 2016. p. 121-166. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf043j.8>.

HELLMANN, T. F.; MURDOCK, K. C.; STIGLITZ, J. E. Liberalization, moral hazard in banking, and prudential regulation: are capital requirements enough? **The American Economic Review**, Nashville, v. 90, n. 1, p. 147-165, 2000. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/117285>. Acesso em: 10 dez. 2022.

HONÓRIO, E. G. **Análise da Dívida Consolidada (DC) e da Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos estados brasileiros**. 2019. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal de Campina Grande, Sumé, 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Harper Collins College Publishers, 1995.

LOCKWOOD, B. Distributive politics and the costs of centralisation. **Review of Economic Studies**, Chicago, v. 69, n. 2, p. 313-337, 2002.

MANOEL, Á.; GARSON, S.; MORA, M. **Brazil: the subnational debt restructuring of the 1990s: origins, conditions, and results.** Washington, DC: World Bank, 2013. DOI: https://doi.org/10.1596/9780821397664_CH01.

MARSHALL, J. Moral hazard. **The American Economic Review**, Nashville, v. 66, n. 5, p. 880-890, 1976. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1827499>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MENDES, M. **Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas.** 2020. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

MENDES, M. **Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2019. E-book.

MENDES, M. **O Rio de Janeiro e o regime de recuperação fiscal: mais nove anos de socorro sem ajuste?** São Paulo: INSPER, 2022. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/02/O-Rio-de-Janeiro-e-o-Regime-de-Recuperação-Fiscal.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei nº 1.202/2019.** Autoriza o Estado, por meio do Poder Executivo, a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal e dá outras providências. Belo Horizonte, 31 jan. 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/1202/2019>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MOODY'S INVESTIDORS SERVICE. **Brazil's fiscal responsibility law undermined by economic downturn, loopholes.** 12 jun. 2016. Disponível em: https://www.moody.com/research/Sovereign-Regional-and-Local-Governments-Brazil-Brazils-Fiscal-Responsibility-Law--PBC_1012283. Acesso em: 10 out. 2022.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy.** New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.

OATES, W. E. **Fiscal federalism.** New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 256 p.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 195-217, 2003.

PINHEIRO, A. de O.; ARAÚJO, S. M. V. e. Beyond coalition presidentialism: evidence of a subnational pressure in the Brazilian legislative. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 72, n. 3, p. 613-634, jul./set. 2021.

PINTO, V. da C. Revisitando as garantias da união. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 74, n. 1, p. 55-57, jan. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei Complementar nº 176, de 30 de junho de 2017.** Estabelece normas e diretrizes fiscais no âmbito do regime de recuperação fiscal do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 30 jun. 2017a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-complementar-n-176-2017-rio-de-janeiro-estabelece->

normas-e-diretrizes-fiscais-no-ambito-do-regime-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-de-janeiro. Acesso em: 10 out. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 7529, de 7 de março de 2017**. Autoriza o poder executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – Cedae e dá outras providências. Rio de Janeiro, 8 mar. 2017b. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3AWCC42000030677#:~:text=AUTORIZA%20O%20PODER%20EXECUTIVO%20A,CEDAE%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAAS>. Acesso em: 10 out. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 7593 de 23 de maio de 2017**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 7.428, de 25 de agosto de 2016, que "Institui o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 24 maio 2017c. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/0e409da323f6d9878325812b00571eb9?OpenDocument&Highlight=0,7593>. Acesso em: 10 out. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 7628, de 9 de junho de 2017**. Altera dispositivos da Lei nº 5.260, de 11 de junho de 2008, da Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999 e da outras providências. Rio de Janeiro, 10 jun. 2017d. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/6451bcf583aaa1fb8325813d00686e74?OpenDocument>. Acesso em: 10 out. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 7659 de 24 de agosto de 2017**. Altera a Lei nº 7.428, de 25 de agosto de 2016, que institui o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 24 ago. 2017e. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/f56e84f10f1219d38325818b005f006f?OpenDocument&Highlight=0,7659>. Acesso em: 10 out. 2022.

SALDANHA, A. C. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Seqüência**, Florianópolis, n. 59, p. 327-360, 2009.

SEABRIGHT, P. Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts model. **European Economic Review**, Amsterdam, v. 40, p. 61-89, 1996.

SLAVINSKAITĖ, N.; LIUČVAITIENĖ, A.; GEDVILAITĖ, D. Theoretical analysis of the fiscal federalism. **Internacional Journal of Contemporary Economics and Administrative Sciences**, Québec, v. 9, n. 2, p. 250-267, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3595926>.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. Effects of federalism on social policies in a comparative perspective: Argentina and Brazil. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 14, n. 3, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000030003>.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista DADOS: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SWANK, D. Political institutions and welfare state restructuring: the impact of institutions on social policy change in developed democracies. In: PIERSON, P. (Ed.). **The new politics of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 197-237.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. A crise fiscal dos estados e o regime de recuperação fiscal: o deja vu federativo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 716-735, maio/jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200042>.

TORSTEN, P.; TABELLINI, G. Federal fiscal constitutions: risk sharing and moral hazard. **Econometric**, New York, v. 64, n. 3, p. 623-646, 1996. DOI: <https://doi.org/10.2307/2171864>.

TROJBICZT, B. Federalism and governability in Brazil: oil royalties in dispute. **Journal of the Society for Latin American Studies**: bulletin of Latin American research, New York, v. 38, n. 5, p. 607-623, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1111/blar.12916>.

WAGNER, R. **Fiscal sociology and the theory of public finance**: an exploratory essay. Cheltenham: Edward Elgar, 2007. 9 p.

WEINGAST, B. R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. **Journal of Law, Economics and Organizations**, New Haven, v. 15, n. 1, p. 1-31, 1995.