

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JÚLIO CÉSAR MARQUES DE LARA

**A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O
PLP Nº 257/2016: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA FEDERATIVA**

Porto Alegre

2016

JÚLIO CÉSAR MARQUES DE LARA

**A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O
PLP Nº 257/2016: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA FEDERATIVA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Eugênio Lagemann

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Lara, Júlio César Marques de
A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E
O PLP N° 257/2016: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA
FEDERATIVA / Júlio César Marques de Lara. -- 2016.
93 f.

Orientador: Eugênio Lagemann.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Federalismo. 2. Dívida pública. 3. Governo
estadual. 4. Rio Grande do Sul. I. Lagemann,
Eugênio, orient. II. Título.

JÚLIO CÉSAR MARQUES DE LARA

**A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O
PLP N° 257/2016: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA FEDERATIVA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 05 de dezembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eugênio Lagemann – Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Rosa Angela Chieza
UFRGS

Prof. Dr. Stéfano Florissi
UFRGS

AGRADECIMENTOS

A Deus, em cujas mãos, coloquei a minha vida.

À minha esposa Patrícia e ao meu filho Vinícius, pela compreensão e amor, principalmente em minhas ausências. Obrigado pelo apoio incondicional!

À minha mãe Sandra e ao meu pai Natalino, cujos sacrifícios me permitiram chegar até aqui.

Ao meu orientador, Professor Eugênio, pela sua dedicação para que eu pudesse concluir este trabalho. Um verdadeiro orientador!

RESUMO

O Estado do Rio Grande do Sul enfrenta um momento delicado em relação às finanças públicas. O cenário de desequilíbrio fiscal, apesar do constante déficit ao longo das últimas décadas, vem se tornando cada vez mais insustentável, sendo agravado pelo nível de endividamento que inviabiliza investimentos e, até mesmo, a manutenção de serviços públicos mais essenciais. A dívida pública estadual vem sendo administrada – com maior ou menor rigor – desde, pelo menos, a década de 1950. Porém, o agravamento deveu-se à renegociação efetuada com o governo federal, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, sob a tutela da Lei nº 9.496/1997 (BRASIL, 1997), que norteou os acordos com os entes subnacionais (no caso do RS, o contrato nº 014/98/STN/COAFI) e cuja rigidez dos termos tornou os governos sucessores meros “cumpridores” das cláusulas contratuais. Nessa situação, o atual governador do estado, José Ivo Sartori, vem tentando – assim como os governos anteriores – propor uma modificação nas condições do acordo de 1998, na esperança de viabilizar o governo e manter o funcionamento da máquina pública. Diante disso, está se desenhando uma nova renegociação entre os estados e a União, que terá como norma vinculante o atual PLP nº 257/2016 (BRASIL, 2016a). A proposta do presente trabalho é, partindo de uma breve exposição teórica do federalismo, elaborar uma síntese da evolução do endividamento do Rio Grande do Sul e analisar os caminhos institucionais que estão sendo percorridos para que o novo acordo proposto pelo governo federal (PLP nº 257/2016) seja efetivado.

Palavras-chave: Federalismo. Dívida pública. Governo estadual. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

The State of Rio Grande do Sul faces a delicate moment in relation to public finances. The scenario of fiscal imbalance, despite the constant deficit over the last decades, has become increasingly unsustainable, being aggravated by the level of indebtedness that makes investments impossible, and even the maintenance of more essential public services. The state public debt has been administered - with greater or lesser rigor - since at least the 1950s. However, the aggravation was due to the renegotiation made with the federal government, within the framework of the Program for Support to Restructuring and Adjustment (Law no. 9.496 / 1997) (BRAZIL, 1997), which governed the agreements with subnational entities (in the case of RS, contract no. 014/98/STN/COAFI) and whose The successor governments merely "complying" with the contractual clauses. In this situation, the current state governor, José Ivo Sartori, has tried - as did previous governments - to propose a change in the conditions of the 1998 agreement, in the hope of making the government viable and maintaining the functioning of the public machine. In view of this, a new renegotiation is being drawn between the states and the Union, which will have as binding norm the current PLP 257/2016 (BRAZIL, 2016a). The proposal of the present work is, starting from a brief theoretical exposition of federalism, to elaborate a synthesis of the evolution of the indebtedness of Rio Grande do Sul and to analyze the institutional paths that are being followed so that the new agreement proposed by the federal government (PLP nº 257 2016) to take effect.

Keywords: Federalism. Public debt. State government. Rio Grande do Sul.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Centralização e descentralização nas constituições brasileiras.....	31
Figura 2 – Dívida flutuante x dívida fundada interna.....	41
Figura 3 – Dívida administração direta – década de 1970 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV).....	42
Figura 4 – Dívida pública e serviço da dívida do RS (% PIB).....	46
Figura 5 – Dívida administração direta – década de 1980 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV).....	46
Figura 6 – Dívida administração direta – década de 1990 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV).....	54
Figura 7 – Dívida administração direta – década de 2000 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-I/FGV).....	58
Figura 8 – Evolução do estoque da dívida – 1970 a 2015 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV).....	60
Figura 9 – Dívida administração direta – 2011 a 2015 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-I/FGV).....	61
Figura 10 – Comprometimento da RLR com o serviço da dívida.....	62
Figura 11 – Ajustamento DCL/RCL (2002-2015).....	63
Figura 12 – Relação DCL/RCL Estados (2015).....	64
Figura 13 – Redução do saldo da dívida com a aplicação da LC nº 148/2014.....	65
Figura 14 – Saldos devedores reposicionados com a aplicação da LC nº 148/2014 (valores de 31.12.2015).....	69
Figura 15 – Impacto da LC nº 148/2014 e das liminares deferidas pelo STF sobre os saldos das dívidas estaduais.....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Operações de crédito do Estado – 1958 a 1967.....	35
Tabela 2 – Relação entre dívida pública e arrecadação de impostos – 1960/1969 (valores expressos em NCr\$).....	38
Tabela 3 – Dívida pública, arrecadação de impostos e serviço da dívida – 1970/1979 (valores expressos em Cr\$).....	41
Tabela 4 – Dívida pública, arrecadação de impostos e serviço da dívida – 1980/1989 (valores expressos em NCz\$).....	45
Tabela 5 – Dívida pública, arrecadação de impostos e serviço da dívida – 1990/1999 (valores expressos em Cr\$ até 1993 e em R\$ de 1994 em diante).....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO	– Antecipação de Receita Orçamentária
BANRISUL	– Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	– Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CEE	– Caixa Econômica Estadual
CF	– Constituição Federal
CMN	– Conselho Monetário Nacional
DCL	– Dívida Consolidada Líquida
DMLP	– Dívida de Médio e Longo Prazo
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FPE	– Fundo de Participação dos Estados
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	– Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
INSS	– Instituto Nacional de Seguro Social
IPCA	– Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	– Imposto de Renda
IVC	– Imposto sobre Vendas e Consignações
LC	– Lei Complementar
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
LTE-RS	– Letras do Tesouro do Estado
LTN	– Letras do Tesouro Nacional
NFSP	– Necessidade de Financiamento do Setor Público
ORTE-RS	– Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado
ORTN	– Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG	– Plano de Ação Econômica do Governo

PGE-RS	– Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul
PIB	– Produto Interno Bruto
PLC	– Projeto de Lei da Câmara
PLP	– Projeto de Lei e Outras Proposições
PND	– Plano Nacional de Desenvolvimento
PROES	– Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
RCL	– Receita Corrente Líquida
RLR	– Receita Líquida Real
STF	– Supremo Tribunal Federal
TJLP	– Taxa de Juros de Longo Prazo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	FEDERALISMO: PRINCÍPIOS TEÓRICOS.....	13
2.1	Introdução.....	13
2.2	Federalismo dual.....	15
2.3	Federalismo cooperativo.....	17
2.4	Federalismo simétrico e assimétrico.....	18
2.5	Outros princípios da relação federativa.....	19
2.6	Federalismo fiscal.....	21
2.7	O federalismo no Brasil.....	25
3	ENDIVIDAMENTO DOS ENTES FEDERATIVOS: O CASO DO RS.....	32
3.1	Endividamento subnacional.....	32
3.2	Evolução da dívida pública do RS.....	33
4	O RS A CAMINHO DA NOVA RENEGOCIAÇÃO: PLP N° 257/2016.....	60
4.1	A situação atual da dívida estadual.....	60
4.2	O RS no caminho da nova renegociação.....	64
4.3	O PLP n° 257/2016.....	70
4.4	A nova renegociação sob a ótica das relações federativas.....	77
5	CONCLUSÃO.....	81
	REFERÊNCIAS.....	83

1 INTRODUÇÃO

“Crise econômica”. “Ajuste fiscal”. “Parcelamento de salários”. “Proibição de contratação de servidores”. “Suspensão de pagamentos”. “Medidas de austeridade”. São expressões que têm sido recorrentes nos meios de comunicação quando procuram explicar a crise enfrentada pelo governo gaúcho, desde a posse do governador José Ivo Sartori, em 2015.

Desde o início de seu governo, Sartori deixou claro que o estado enfrentava uma grave crise financeira e que o equilíbrio fiscal seria um grande desafio, tendo em vista a situação crítica em que se encontravam as contas públicas. A crise gaúcha acompanha a situação dos demais entes federativos – bem como a situação delicada do governo federal, em enfrentamento da crise econômico-institucional que se agravou em meados de 2014, fim do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff.

Porém, o problema da dívida pública estadual não é culpa do atual governo, tampouco do precedente, Tarso Genro, apesar das críticas de ambos os lados sobre a condução da política fiscal. A situação de deterioração das finanças do Rio Grande do Sul tem sua origem – em um horizonte mais remoto – a partir da década de 1950 e mais acentuadamente após a implantação do Plano Real e da renegociação da dívida estadual com o governo federal, fundamentada nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997). Esta impôs aos acordantes rigorosas medidas de austeridade, buscando reformar o setor público, mediante controle de gastos, em especial com o funcionalismo, bem como o ajuste patrimonial, via privatizações e concessões.

A partir disso, ainda que, no contexto político-econômico da década de 1990, a renegociação com o governo federal tenha sido a única saída possível para tornar a situação menos insustentável, todos os governos posteriores estiveram submetidos à rigidez do contrato com a União, criticando, um após o outro, os termos do acordo e buscando novas alternativas para escapar aos limites impostos, recorrendo frequentemente à intervenção do Poder Judiciário, via Supremo Tribunal Federal. A “culpa” que se pode atribuir aos sucessivos governantes, independentemente da ideologia que os motivava, resume-se praticamente à adoção de políticas fiscais mais ou menos austeras, ou seja, à forma como contribuíram ou não para o agravamento da crise que, por si só, já tinha um mecanismo inercial de autoalimentação.

Chega-se, dessa forma, ao momento presente em que uma nova renegociação das dívidas estaduais vem sendo desenhada pelo governo federal, estados e Poder Legislativo. O PLP nº 257/2016 (BRASIL, 2016a) que foi encaminhado ao Congresso Nacional em março de 2016, após sua tramitação nas duas casas legislativas e sanção presidencial, será a norma jurídica que disciplinará os novos acordos e que definirá a situação fiscal que as próximas gerações do Estado do Rio Grande do Sul – assim como as da maioria dos entes subnacionais – deverão enfrentar.

Posto isso, o presente trabalho pretende contribuir para a análise da evolução da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, após essa introdução, no capítulo 2 será feita uma breve exposição das teorias do federalismo. No capítulo 3 será apresentada uma revisão da evolução da dívida pública do RS. Por fim, no capítulo 4 será feita uma análise da situação atual do endividamento estadual e uma síntese dos caminhos institucionais que estão sendo percorridos para que essa nova renegociação seja efetivada.

2 FEDERALISMO: PRINCÍPIOS TEÓRICOS

A proposta do presente capítulo é apresentar os principais conceitos da teoria do federalismo, bem como os princípios que regem as relações entre os entes federativos, de modo a subsidiar as análises posteriores. Também serão expostas as principais contribuições da teoria econômica acerca do federalismo fiscal. Por fim, será feita uma reconstrução do federalismo brasileiro ao longo de seu período republicano.

2.1 Introdução

A organização político-administrativa de um determinado estado está relacionada à forma como são tomadas as decisões políticas, econômicas e sociais, ou seja, ao modo como é distribuído o poder em um determinado território. Quando as decisões fluem de um poder centralizado, tem-se um Estado Unitário, no qual, há um governo único do qual emanam todas as diretrizes, sendo que, aos demais membros, a autonomia, quando ocorre, é feita por delegação do ente principal. De acordo com Paulo e Alexandrino (2015):

O estado unitário pode assumir a feição de Estado unitário puro, Estado unitário descentralizado administrativamente ou Estado unitário descentralizado administrativamente e politicamente.

O Estado unitário puro (ou centralizado) é aquele em que as competências estatais são exercidas de maneira centralizada pela unidade que concentra o poder político. A centralização do exercício do poder é, pois, a característica dessa forma de Estado unitário.

O Estado unitário descentralizado administrativamente (ou regional) é aquele em que as decisões políticas estão concentradas no poder central, mas a execução das políticas adotadas é delegada por este a pessoas e órgãos criados para esse fim administrativo.

O Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente é aquele em que ocorre não só a descentralização administrativa, mas também a política, sendo esta última caracterizada pela autonomia de que dispõem os entes descentralizados para, no momento da execução das decisões adotadas pelo governo central, decidir no caso concreto a mais conveniente e oportuna atitude a tomar. (PAULO; ALEXANDRINO, 2015, p. 292)

De outra forma, o Estado Composto é o resultado da união de diversos polos de poder que atuam conjuntamente. Nesse tipo de organização, existe a confederação, na qual os membros unem-se em vista de um objetivo comum, mantendo, porém, sua soberania individual e a federação, em que os entes não possuem essa soberania, mas são dotados de certa autonomia para

se organizarem administrativamente e legislarem sobre os assuntos relevantes aos interesses regionais ou locais. Nesse caso, a soberania é mantida como atributo da pessoa jurídica que expressa a união de todos os entes federados.

Na federação, a distribuição dos deveres e direitos é determinada em um processo de centralização ou descentralização das competências entre o governo federal e os governos locais, de modo a melhor atender as necessidades da coletividade. Conforme Lagemann e Bordin (1993):

O regime federativo é variável, mas se caracteriza fundamentalmente pela união de diversos estados autônomos, sob uma única soberania. Diferencia-se dos Estados unitários pela autonomia das unidades federadas em sua capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração. (1993¹ apud ROSA, 2010, p. 8)

Destaca-se, nesse caso, um dos princípios fundamentais das relações federativas que é o princípio da autonomia. Esta é definida como a capacidade que os entes federativos têm de se auto-organizarem. Essa definição é complementada por Borges (2015) que destaca que a

[...] autonomia, no sentido técnico-político, significa ter a entidade integrante da federação capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços. (BORGES, 2015, p. 4)

Assim, como visto, percebe-se que a federação se fundamenta em alguns princípios, que Rocha (1996) expôs da seguinte forma:

I – soberania nacional e autonomias locais das entidades componentes do Estado;
 II – repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual;
 III – participação de todas elas na formação da vontade nacional. (ROCHA, 1996, p. 232)

Logo, a autonomia dos entes federados é disposta pela repartição de competências, descentralizando os processos decisórios aos níveis regional e local, visando tornar a ação estatal mais eficiente e otimizando a oferta de bens e serviços públicos. Essa descentralização é feita mediante ditame expresso do constituinte, ou seja, é a constituição que determina o campo de

¹ LAGEMANN, Eugênio; BORDIN, Luís Carlos Vitali. *Federalismo fiscal no Mercosul*. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 1993.

atuação de cada membro federativo. Porém, ao mesmo tempo em que os entes são dotados de autonomia, mantém-se a soberania como atributo exclusivo da União que pode, ainda que como medida excepcional, intervir nos entes subnacionais para manter a estabilidade da federação.

No entanto, esses princípios não representam uma uniformidade do federalismo enquanto sistema. Devido às complexidades e particularidades dos estados que adotam o regime federativo, o relacionamento entre os entes são diferenciados. Logo, os modelos de federalismo são bastante diversos e de difícil classificação. Dentre os critérios mais comuns para classificar o federalismo estão a forma como os entes se relacionam entre si e em como são distribuídas as competências entre os diversos níveis de governo. Considerando esses critérios, Correia (2014, p. 62) classifica o federalismo em: *dual ou cooperativo e simétrico ou assimétrico*.

2.2 Federalismo dual

A forma de estado federativa nasce da experiência norte-americana no século XVIII. Da revolução das 13 colônias americanas contra o domínio inglês, em 1776, origina-se uma confederação, em que os estados se unem contra a autoridade externa, mantendo-se, no entanto, individualmente soberanos. Posteriormente, sob a égide da Constituição de 1787, esses mesmos estados abriram mão de suas soberanias para formarem uma federação. Porém, a experiência anterior de soberania, faz com que o federalismo instituído se caracterize por uma ampla descentralização de poder. Nessa descentralização está o núcleo do conceito de dualidade federativa.

O federalismo dual baseia-se na existência de duas esferas de poder que atuam no âmbito de suas respectivas competências constitucionais, sem intervenção de uma esfera nos assuntos da outra. Conforme Schwartz (1966):

Essa concepção de federalismo se baseia no princípio da competição entre os estados e a União. Cada um é o ocupante de determinado campo de poder, dentro do qual, sujeito a certas exceções onde há autoridade concorrente, somente ele tem o poder exclusivo de agir. Nesse aspecto, o equilíbrio necessário para o funcionamento do sistema federativo é assegurado e mantido pela demarcação rigorosa da autoridade federal e estadual. Os estados e a nação são considerados como rivais no mesmo plano de igualdade e, a menos que se estabeleça uma delimitação rigorosa de suas respectivas competências, teme-se que

a própria união possa ser rompida em consequência dessa rivalidade. (1966² apud SCHULER, 2009, p. 42)

Dessa forma, verifica-se que o federalismo dual se fundamenta sobre uma rígida repartição de competências definidas aos entes federativos pela constituição e que, com isso, não há espaço para uma atuação coordenada, ou seja, não há uma preocupação comum dos governos central e estaduais no atendimento conjunto das necessidades coletivas.

Relativamente à teoria econômica, verifica-se que os fundamentos do federalismo dual são inspirados nos pressupostos clássicos de que a intervenção do Estado na atividade econômica devia ser reduzida a um mínimo que apenas garantisse a atuação dos indivíduos na busca de seus próprios interesses e que o mercado deveria ser regulado pelas leis “naturais” da oferta e da demanda. Os indivíduos, ao buscarem promover seus interesses particulares, seriam conduzidos por uma “mão invisível” que os levaria a promover o bem-estar da sociedade como um todo, mesmo sem intenção alguma para isso.

O núcleo da doutrina liberal é exposto por Adam Smith (2009):

Portanto, quando todo o indivíduo se esforça o mais que pode, não só para empregar seu capital na indústria interna, como também para que seu produto tenha o maior valor possível, trabalha, necessariamente, no sentido de aumentar o máximo possível a renda anual da sociedade. Na verdade, ele geralmente não pretende promover o interesse público, nem sabe até que ponto o está promovendo. Preferindo aplicar na indústria interna, e não na externa, só está visando a sua própria segurança; dirigindo a indústria de tal maneira que seu produto possa ter o maior valor possível, só está querendo promover seu próprio interesse e está, neste e em muitos outros casos, sendo levado por uma “mão invisível” a promover um fim que não fazia parte de suas intenções. Do mesmo modo, nem sempre é pior para a sociedade que não tenha sido essa a sua intenção. Cuidando do seu próprio interesse, o indivíduo, quase sempre promove o interesse da sociedade mais eficientemente do que quando realmente deseja promovê-lo. (SMITH, 2009, p. 422-423)

Assim, note-se que as decisões políticas, as relações governamentais e, também, as finanças públicas foram influenciadas pelos pressupostos liberais até por volta do período entreguerras do século XX. (SANTOS, 2009, p. 46-51).

² SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 63-64.

2.3 Federalismo cooperativo

O federalismo dual, que se manteve durante todo o século XIX, no início do século XX começa a mostrar-se insuficiente frente aos ideais de um Estado de Bem Estar Social. No enfrentamento aos problemas do pós-Guerra e da grande depressão de 1929, os pressupostos liberais da escola clássica não só se mostraram ineficientes, como prejudiciais, visto que não explicavam as crises decorrentes da superprodução, tampouco o desemprego. Nesse contexto, surge o pensamento de Keynes, como uma crítica ao enunciado da Lei de Say e ao equilíbrio de mercado.

John Maynard Keynes (1883-1946) em sua obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (KEYNES, 2010) parte da desconstrução dos principais postulados clássicos – livre concorrência e ajustamento da oferta à demanda, inexistindo, dessa forma, excesso de produção – para explicar que a intervenção estatal é, não só benéfica, mas essencial para enfrentar as crises inerentes ao próprio capitalismo. Procurando apresentar uma solução ao problema do desemprego crescente, Keynes desenvolve o seu Princípio da Demanda Efetiva, no qual a intervenção do estado torna-se necessária para manter os níveis de consumo e investimento, mesmo que para isso fosse preciso adotar uma política fiscal expansionista. Oliveira (2001) destaca que:

Além de suas funções tradicionais – regulatória, garantidor da defesa e segurança do país, alocativa – passaria ele, nessa nova perspectiva teórica, a desempenhar o importante papel de mantenedor da estabilidade econômica e de agente responsável pela implementação de políticas de conteúdo redistributivista, que passaram a ser consideradas necessárias para garantir a reprodução do sistema no longo prazo. (OLIVEIRA, 2001, p.17)

Assim, a recuperação econômica após a Segunda Guerra Mundial levou ao fortalecimento dos pressupostos keynesianos, justificando o surgimento de um Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*), baseado no intervencionismo estatal, buscando satisfazer as crescentes demandas sociais.

Nesse contexto, surge o federalismo cooperativo, cuja proposta é unir as esferas de governo no atendimento das necessidades da coletividade. A rigidez da repartição de competências e a não intervenção de uma esfera no rol de poderes da outra é substituída por uma atuação conjunta, visando suavizar desigualdades territoriais e fortalecer a unidade federativa.

O Federalismo Cooperativo caracteriza-se pela técnica de repartição vertical da competência entre os entes que compõem o Estado Federal. É dizer, uma determinada matéria é de competência tanto da União como dos Estados-membros, cada qual participando de uma etapa de seu exercício. Fala-se então em competência concorrente ou mista. Há no novo Federalismo clara cooperação entre União e Estados-membros. Reconhece-se o fato de que o poder central teve sua esfera de atribuições aumentadas, mas procura-se dividir essas novas atribuições com os Estados-membros, de modo a garantir a sobrevivência da forma federal de Estado. Note-se que não ocorre completo abandono da técnica de repartição horizontal de competências. As peculiaridades da União e dos Estados-membros justificam a existência de competências exclusivas. Aliás, é justamente a exclusividade de certos poderes que garante a configuração do Estado Federal. (MELLO, 2002, p. 149-150)

No dizer de Correia (2014), no federalismo cooperativo

[...] acentua-se o papel da União, designadamente através do delineamento das diretrizes gerais das políticas públicas e a constante colaboração na execução efetiva de tais políticas, levadas a cabo pelos Estados membros (ou mesmo coletividades menores). Essa cooperação, de regra, ganha forma através de transferências de recursos entre os níveis de governo e, normalmente, busca assegurar a existência de padrões mínimos em termos de prestação de serviços públicos considerados essenciais, tais como saúde, educação, etc. O federalismo cooperativo tem como uma marca característica a busca pela atenuação das desigualdades regionais, mormente através de compensações financeiras, via transferências de recursos, que favorecem os entes federativos mais carentes. Assim, é correto afirmar que o federalismo cooperativo tem no princípio da solidariedade um dos seus pilares fundamentais. (CORREIA, 2014, p. 65)

2.4 Federalismo simétrico e assimétrico

Como visto anteriormente, o sistema federativo fundamenta-se na repartição de competências entre os diversos níveis de governo. Essas competências são delineadas pelo constituinte e vinculam o ente federativo (central ou subnacional) a uma gama de direitos e deveres. A forma de dividir essas competências dá-se nos planos vertical (União e estados) e horizontal (mesmo nível de governo). Para Correia (2014):

A discussão sobre a simetria e a assimetria localiza-se justamente no plano horizontal, isto é, na forma de tratamento constitucional conferida aos diversos entes federativos que se encontram num mesmo nível de governo. Por esse prisma, busca-se analisar se existem ou não diferenças entre os Estados membros, no que tocam à atribuição de competências, assunção de responsabilidades ou no grau de representatividade junto ao órgão legislativo que representa os seus respectivos interesses (Senado, Conselho de Estados, etc.). (CORREIA, 2014, p. 67)

Sendo assim, o federalismo simétrico é aquele em que a repartição de competências entre os entes federativos se dá de forma equitativa, ou seja, são tratados de forma igual, com relação aos deveres, responsabilidades e direitos, independentemente das desigualdades regionais existentes entre os membros da federação.

Diferentemente, o federalismo assimétrico está fundamentado no princípio de que aos entes que estejam no mesmo nível de governo devem ser atribuídas responsabilidades de acordo com as desigualdades existentes entre si, buscando suavizá-las ou revertê-las. Conforme exposto por Magalhães (2007):

É certo que os estados federais têm diferenças fáticas no grau de desenvolvimento socioeconômico entre os diversos estados-membros, resultando no desequilíbrio entre as várias regiões. Isto representa uma desigualdade ou assimetria entre os componentes do todo.

O federalismo que considera e tende a reverter esta desigualdade é assimétrico, pois trata de forma diferente os diversos componentes da federação de forma a torná-los mais uniformes. Se, do contrário, não visar atenuar tais desníveis e, sim, priorizar a igualitária divisão de competência e de receitas, será o federalismo simétrico. (MAGALHÃES, 2007, p. 22)

2.5 Outros princípios da relação federativa

Percebe-se que relações entre os entes federativos são bastante diferenciadas, de modo que cada estado possui suas características próprias, baseadas em seus processos de formação histórica, cultural, étnica e social. Porém, alguns princípios são basilares do próprio conceito de federação, como visto. Assim, ao lado desses princípios que foram expostos anteriormente, existem outros que visam manter a harmonia do pacto federativo, estabilizando e equilibrando as relações entre os níveis de governo federal e subnacionais. Destes, destacam-se o *princípio da isonomia entre os entes federativos*, o *princípio da lealdade federativa* e o *princípio da subsidiariedade*.

O princípio da isonomia entre os entes federativos está diretamente relacionado à questão da autonomia das esferas de governo, bem como à redução das disparidades existentes entre os membros federativos. Para que haja isonomia nas relações federativas é imprescindível, também, que os entes sejam dotados de recursos suficientes para o cumprimento de suas obrigações, os quais são garantidos pela própria constituição, de modo que não haja ingerência de um nível de

governo sobre o outro discricionariamente. Para Conti (2001), o equilíbrio da federação decorre necessariamente dessas garantias constitucionais, pois:

As fontes de receitas atribuídas às entidades da Federação, incluindo a competência tributária e as transferências intergovernamentais, são aspectos fundamentais – determinantes até – do federalismo. Não se concebe a existência de unidades federadas sem que lhes sejam asseguradas receitas que permitam fazer frente às suas necessidades e, por conseguinte, manter sua autonomia. (CONTI, 2001, p. 16)

Deste modo, “o equilíbrio federativo é o resultado de uma justa e igualitária divisão de competências e receitas a fim de que os entes estatais possam garantir seu próprio desenvolvimento”. (PEREIRA NETO, 2006, p. 11)

É decorrência, também, do princípio da isonomia a impossibilidade de a União, ao legislar sobre assuntos de interesse nacional, instituir critérios que criem diferenças entre os entes subnacionais ou que resultem em benefícios do governo federal em prejuízo dos demais membros da federação. Desse modo, Tavares (2011) diz que o princípio da isonomia estabelece uma “relação de respeito que deve vingar entre as entidades participantes da Federação, atribuindo a todas idêntico *status*, impedindo qualquer sorte de subordinação, que, de resto, desvirtuaria toda a forma federativa de organização”. (TAVARES, 2011, p. 1115)

O princípio da lealdade federativa diz respeito à conduta que os entes da federação devem adotar, de modo que, haja um mínimo de cooperação entre si.

Identificado originalmente pelo direito constitucional alemão, o princípio da lealdade federativa foi reconhecido pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão como um princípio não escrito consubstanciado no dever recíproco, entre os entes federados, de comportamento leal na observância ao princípio federativo. (LAMARÃO, 2009)

Verifica-se assim que a União, estados e municípios não devem agir movidos unicamente focados no atingimento de seus próprios objetivos, mas devem respeitar o pacto federativo, a fim de preservá-lo. É o que ressalta Lamarão (2009):

Vale ainda ressaltar que o princípio da lealdade federativa deve permear o diálogo e as negociações que se fizerem necessárias entre os entes federativos, impedindo que a União busque acordo com apenas alguns Estados, coagindo os demais a aderirem ao entendimento por eles tomado, bem como repelindo práticas em que, no momento de tomada de decisões políticas relevantes o governo federal busque diálogo apenas com os

governos estaduais cuja orientação político-partidária lhe seja favorável, excluindo os governos estaduais com orientação opositora. (LAMARÃO, 2009)

Por fim, tem-se o princípio da subsidiariedade, que pode ser interpretado em dois vieses. De um lado, tem-se a ideia de individualidade na delegação das atribuições, de modo que as tarefas devem ser distribuídas de acordo com a capacidade que o ente tem de execução e em função da proximidade deste com os usuários dos bens ou serviços. Por outro lado, diz respeito também ao apoio que os entes maiores devem prestar aos entes menores, quando estes forem hipossuficientes no cumprimento de suas atribuições.

O princípio da subsidiariedade deve ser interpretado como inerente à preservação das individualidades, ou seja, o desenvolvimento nasce na pessoa, chega à sociedade e às instituições e retorna à pessoa, restituindo-lhe espaços e instrumentos de iniciativa, tornando-as co-responsáveis pelo bem comum. O lema da subsidiariedade é: “*in dubio pro individuo vel minore*” na dúvida, pelo indivíduo ou pela unidade inferior. Nesse sentido, cabe às Unidades superiores concentrarem suas tarefas originárias e deixar a cargo das unidades inferiores aquilo que elas próprias são capazes de produzir e, no momento em que a capacidade de auto-ajuda das instâncias inferiores se encontrar atrofiada, a instância superior – União – assumirá o dever de regenerar as instâncias inferiores. Para isso devem existir limitações de competência no que se refere à atuação das sociedades superiores, de modo a respeitar a natureza e deveres das sociedades menores. Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade protege as instâncias inferiores dos abusos das instâncias superiores e solicita que estas últimas ajudem os corpos intermediários a desempenharem suas próprias funções. (ANTUNES; XAVIER; XAVIER, 2014)

2.6 *Federalismo fiscal*

Paralelamente ao desenvolvimento da teoria do federalismo sob a ótica política, surge na Teoria Econômica do Setor Público um ramo de estudos para explicar as relações federativas sob a ótica do financiamento do setor público para o desempenho de suas atividades. A teoria econômica do federalismo fiscal procura analisar como os entes federativos controlam seus fluxos de receita (principalmente, através da arrecadação de tributos), bem como seus níveis de gastos.

É tradicional a classificação apresentada por Musgrave & Musgrave (1980, p. 6) em que o estado deve: (i) assegurar a alocação de recursos; (ii) organizar a distribuição de renda e riqueza; e (iii) manter a estabilidade econômica. Nessas funções econômicas típicas do estado estão delineados os principais pontos analisados pela teoria do federalismo fiscal. Além disso, as

formulações teóricas centram-se no movimento de centralização/descentralização do poder entre as diferentes esferas federativas, ou seja, em quem detém o poder decisório em matéria fiscal.

Pode-se dizer que o nascimento da teoria econômica do federalismo fiscal deu-se em função da inadequação da *welfare economics* na grande depressão de 1930, tendo se desenvolvido em duas grandes “ondas”, a saber: *primeira geração da teoria do federalismo fiscal* e *segunda geração da teoria do federalismo fiscal* (QIAN; WEINGAST, 1997, p. 83-84).

A primeira geração da teoria do federalismo fiscal, parte da constatação de que existem falhas de mercado que necessitam da intervenção estatal. Assim, o problema central da análise radica-se na ideia de que a ação estatal seria mais efetiva através da descentralização fiscal, ou seja, que o estabelecimento de múltiplas esferas decisórias e executórias é mais eficiente do que uma única esfera centralizada no atendimento de suas funções econômicas. De acordo com Vargas (2011):

Esse ramo de conhecimento da Economia do Setor Público estabeleceu a função alocativa do governo como a esfera por excelência de atuação dos governos subnacionais, cabendo as funções distributiva e de estabilização ao poder central. Na esfera alocativa, um governo central teria o papel implícito de definir, para os diferentes níveis, os encargos, as competências e as transferências tributárias segundo determinados critérios de eficiência. (VARGAS, 2011, p. 53)

Um dos autores que influenciaram a primeira geração do federalismo fiscal é Charles Tiebout com o modelo de escolha pública apresentado no artigo *A Pure Theory of Local Expenditure* de 1956 (TIEBOUT, 1956). Esse modelo propõe que a concorrência entre os entes públicos gerada pela descentralização do poder pode revelar a preferência dos habitantes de um determinado local pelos bens e serviços públicos que devem ser ofertados e que, por sua vez, a oferta desses pode atrair consumidores de outros locais. Dessa forma, os indivíduos são livres para migrarem de um local para outro, buscando o que oferece os bens ou serviços que mais atendam às suas necessidades. O modelo de Tiebout é baseado em alguns pressupostos que são apresentados por Ferreira (2013) como:

- (1) Os consumidores-eleitores são perfeitamente móveis e deslocam-se para a comunidade que melhor satisfaz as suas preferências;
- (2) Os consumidores-eleitores têm informação perfeita relativamente às diferenças nos padrões de receitas e despesas de cada comunidade e reagem-lhes;
- (3) Existe um leque alargado de comunidades;

- (4) Não são consideradas restrições relacionadas com oportunidades de emprego;
- (5) Os bens públicos não usufruem de externalidades – positivas ou negativas;
- (6) Para cada padrão de serviços públicos, existe uma dimensão ótima (assumindo a existência de um fator fixo); e
- (7) Comunidades abaixo da sua dimensão ótima procuram atrair novos residentes, de forma a diminuir os seus custos médios. (FERREIRA, 2013, p. 70)

É essa mobilidade dos consumidores-votantes que revela suas preferências, pois, como destaca Souza (2014), estes ao “votar com os pés’, ou seja, ao escolherem um local para viver onde teriam suas necessidades melhor atendidas em termos de bens públicos e tributos, estariam revelando suas preferências e se dispondo a pagar por elas”. (SOUZA, 2014, p. 17)

The consumer-voter moves to the community that satisfies his preference pattern. The act of moving or failing to move is crucial. Moving or failing to move replaces the usual market test of willingness to buy a good and reveals the consumer-voter’s demand for public goods. Thus each locality has a revenue and expenditure pattern that reflects the desires of its residents. (TIEBOUT, 1956, p. 420)

A primeira geração também foi influenciada pelo Teorema da Descentralização Fiscal de Wallace E. Oates (OATES, 1972). Este teorema parte da comparação entre um governo totalmente centralizado em contraste a outro governo totalmente descentralizado, de modo que o federalismo fiscal pode, partindo desses dois extremos, utilizar o que há de bom em cada caso e dirimir os aspectos negativos. Oates via na questão da centralização e descentralização uma forma de ganhos de eficiência, já que os governos locais não conseguiriam promover a oferta de bens e serviços em grande escala e os governos centrais não teriam “agilidade suficiente para atender às necessidades das comunidades locais, além de desestimular a participação e a fiscalização popular”. (SOUZA, 2014, p. 18)

Na mesma linha, Arvate e Biderman (2004) expõem:

Um setor público descentralizado, que não tivesse um governo central, mas apenas governos locais administrando partes estanques do território nacional, teria sérias dificuldades para implementar políticas macroeconômicas e de distribuição de renda, bem como para ofertar bens públicos que beneficiassem toda a nação como, por exemplo, a segurança nacional. Já no extremo oposto, com um único governo central cuidando de tudo, ocorreria uma situação ineficiente, pois esse governo não conseguiria atender às diferentes preferências locais e não estimularia a fiscalização da ação do governo pelos cidadãos. (ARVATE; BIDERMAN, 2004, p. 425)

Assim, como ressalta Silva (2005), o Teorema da Descentralização de Oates afirma que

há maximização da eficiência econômica da ordenação federativa fiscal alocativa, sempre que for observada perfeita correspondência entre as ações do governo e a preferência dos grupos que o financiam. O governo central deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme, em termos de preferência e em termos de quantidade individual demandada em todo o território federativo. Os governos estaduais assumiriam a responsabilidade pela provisão de itens com preferências regionais, e os governos locais responderiam pelos bens cujo perfil da demanda fosse específico de uma localidade. (SILVA, 2005, p. 121)

A segunda geração do federalismo fiscal fundamenta-se nos pressupostos da Teoria da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional, que procura reconstruir os fundamentos liberais, ampliando-os com a visão de maximização e racionalidade. Se a primeira geração procurava demonstrar que a ação estatal, mediante um processo de descentralização, era eficiente para a correção das falhas de mercado, a segunda geração parte da premissa de que é o estado quem falha. Dessa forma, a análise centra-se na aplicação dos conceitos da economia de mercado às decisões dos atores políticos que buscam maximizar sua própria função de utilidade. Diante disso,

não se considera mais o governo como um agente benevolente com o objetivo de maximizar a função de utilidade dos cidadãos, pressuposto típico dos modelos clássicos de primeira geração, mas um tipo de Leviatã disposto a maximizar a sua própria função de utilidade e sujeito a todos os incentivos presentes no ambiente institucional, direcionando seu comportamento para situações não previstas originalmente e produzindo resultados e sugestões de políticas bem diferentes dos modelos anteriores. (NAZARETH; LÍRIO, 2016, p. 17)

Assim, os tomadores de decisão também agem no sentido de maximizarem seu bem estar, o que pode ser contrário ao interesse público. Disso, decorrem conceitos como, por exemplo, o problema principal-agente, *stakeholders*, governança corporativa ou mesmo a necessidade da prestação de contas (*accountability*) cuja aplicação vem sendo proposta, nos dias atuais, como modelo para os entes públicos na busca de uma gestão transparente.

Quando a aplicação dos modelos de agente e principal no contexto do federalismo fiscal é considerada, deve ser notado que, em relação às outras utilizações destes modelos no campo das finanças públicas, tal aplicação representa um passo adiante. Tradicionalmente, a utilização dos modelos de agente e principal em finanças públicas é realizada por meio da suposição de que o Estado (no caso, o *agente*) é responsável, por

delegação, pela gestão dos negócios públicos. A sociedade (o *principal*) delega a este tal poder, mas não é capaz de observar com exatidão se o seu agente toma decisões estritamente em prol de seus interesses. No caso federativo, no entanto, pode ocorrer que certo nível de governo delegue responsabilidades a outros níveis de governo. Nesta situação, a relação de agente e principal ocorre também entre governos, e não mais exclusivamente entre o governo e a população. (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012, p. 239)

2.7 O federalismo no Brasil

Após a independência ocorrida em 1822, origina-se, no Brasil, um estado unitário em que as decisões seriam tomadas diretamente pelo governo central, com a centralização do poder nas mãos do imperador, Dom Pedro I. Porém, essa forma de estado não demorará a apresentar os primeiros pontos de conflito, já que o descontentamento das províncias com as decisões do imperador irá levar a uma crescente busca por mais autonomia. Conforme destaca Santos (2008):

Inúmeros problemas de ordem fática ocorreram com as províncias brasileiras, oriundos da própria forma centralizadora de Estado. De um lado, temos um Poder Central que toma para si a maior parte das atribuições e responsabilidades quanto aos governados e, conseqüentemente, distante da realidade sócio-econômica e cultural em que ele vive toma decisões desprovidas de qualquer senso de gestão do interesse público; do outro lado nós temos a manifestação da indignação das primeiras províncias com tal situação, e a busca por maior autonomia frente ao governo de Portugal. (SANTOS, 2008, p. 68)

Com a Proclamação da República em 1889, o Brasil adotou a federação como forma de estado. Já a Constituição de 1891 em seu art. 1º estabelecia que: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República **Federativa**, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”. (BRASIL, 1891, grifo nosso)

O mesmo artigo estabelece, desde o início, a república como forma de governo, em substituição à monarquia até então vigente. O Brasil, que era um estado unitário, passa ao regime federativo com a descentralização do poder central com os recém originados estados, formados a partir das antigas províncias do império. Nesse mesmo contexto, o art. 6º da carta magna trazia como prerrogativa dos novos estados a atuação autônoma em relação ao governo central, determinando que o “governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados”. (BRASIL, 1891)

Sob o ponto de vista fiscal, tornava-se necessário ampliar a capacidade financeira dos novos estados. Para isso foram destinados aos estados impostos que anteriormente eram destinados exclusivamente ao ente central. É o que destaca Varsano (1997):

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 adotou, sem maiores modificações, a composição do sistema tributário existente ao final do Império. Porém, tendo em vista a adoção do regime federativo, era necessário dotar os estados e municípios de receitas que lhes permitissem a autonomia financeira. Foi adotado o regime de separação de fontes tributárias, sendo discriminados os impostos de competência exclusiva da União e dos estados. Ao governo central couberam privativamente o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais; aos estados, foi concedida a competência exclusiva para decretar impostos sobre a exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições concernentes a seus correios e telégrafos. Quanto aos municípios, ficaram os estados encarregados de fixar os impostos municipais de forma a assegurar-lhes a autonomia. Além disto, tanto a União como os estados tinham poder para criar outras receitas tributárias. (VARSANO, 1997, p. 2)

Porém, ainda que, juridicamente, se tivesse instalado um federalismo dual com a repartição de competências entre União e estados, do ponto de vista fiscal, nota-se que a distribuição dos recursos entre os entes federativos favorecia determinadas oligarquias estaduais, notadamente Minas Gerais e São Paulo. Para Souza (2005):

A realidade federativa que emergiu a partir da Constituição republicana de 1891 foi, portanto, marcada por essa concentração de recursos financeiros nas mãos de poucas unidades da Federação, situação em que os recursos públicos foram canalizados para alguns poucos estados, revelando que a federação brasileira nasceu sob a égide da reunião dos recursos federais destinados a poucos estados, de modo que escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada. (2005³ apud PARCELLI, 2015, p. 70)

Essa dualidade federal irá perdurar até a Revolução de 1930, em que a crise política levou o governo central a retirar a autonomia dos estados, a partir do estabelecimento de um Governo Provisório (1930-1934), instituído pelo Decreto 19.398, o qual estabelecia que:

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

³ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

[...]

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

Com a supressão das instituições democráticas, o governo provisório estabelecia uma nova centralização do poder, retirando qualquer possibilidade de participação dos estados que, desprovidos de autonomia, serão meros executores das políticas determinadas. Porém, novamente a pressão social começa a se fazer sentir, levando o governo a tomar providências no sentido de adquirir maior legitimidade⁴.

Acompanhando a tendência mundial em que, conforme visto anteriormente, o modelo de federalismo dualista com seus pressupostos liberais começa a ceder espaço a um modelo de maior cooperação, em 1934 há a promulgação de uma nova constituição. Nessa nova carta, o modelo de federalismo brasileiro passa a ter um caráter mais cooperativo do que dual. Almeida (1991), ressalta que “em ordem cronológica praticamente coincidente com a norte-americana transmutou-se em cooperativo o nosso federalismo, basicamente a partir da Constituição de 1934”. (1991⁵ apud SOARES, 2010, p. 31)

Ainda que o federalismo brasileiro passe a um modelo de maior cooperação, os instrumentos de intervenção da União são ampliados pela nova constituição, bem como uma maior centralização dos recursos em detrimento dos estados. Essa situação será confirmada pela constituição de 1937, que, na prática, foi um fortalecimento do governo varguista. No dizer de Silva (1983), com a constituição de 1937, a União "passou a gerir toda a administração do país, através de interventores e conselheiros nomeados pelo poder central." (SILVA, 1983 p. 292)

Santos (2008) ressalta que, dessa forma:

O Estado Federal tinha, durante o período Vargas, uma existência puramente formal, visto que na prática, retiraram-se todas as competências privativas dos municípios e estados, tornando-os meras unidades territoriais descentralizadas, submetidas a um poder fiscalizatório. Restabelecia-se o Estado Unitário em termos materiais. (SANTOS, 2008, p. 79)

⁴ A revolução constitucionalista iniciada em 9 de julho de 1932 em São Paulo pressionou o governo, vitorioso militarmente, mas moralmente obrigado a votar nova constituição (a de 1934).

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 46.

A efetiva autonomia dos estados será retomada pela constituição de 1946, com a ampliação, inclusive, da capacidade de organizar seus sistemas tributários. Além disso, essa constituição estabeleceu que uma parcela da renda da União seria transferida para os estados e municípios.

Nos anos 40, com a economia do país passando por profundas transformações estruturais, próprias do modelo de substituição de importações, o sistema tributário passou a explorar, principalmente, as bases econômicas domésticas da produção e do consumo. Para adaptar a estrutura tributária ao novo padrão de desenvolvimento econômico, a Constituição de 1946 não realizou profundas mudanças no regime tributário vigente, mas introduziu uma inovação fiscal: a transferência de parcela da receita privativa da União para os Estados e Municípios. Na verdade, a Constituição de 1946, apesar de não provocar substanciais mudanças na composição tributária do país, acabou se caracterizando por uma descentralização vertical dos tributos, com vistas a aumentar as fontes tributárias dos municípios, com a incorporação do imposto do selo municipal e do imposto sobre indústrias e profissões num ambiente de crescente urbanização do país. (CARVALHO, 2000, p. 4)

Novamente, verifica-se um processo de descentralização que se manterá até a década de 1960, quando, em função do golpe militar de 1964, o Brasil entra em um período de autoritarismo que influenciará também as relações dos entes federativos.

Após o golpe, o governo militar promulgou uma nova constituição em 1967 e uma emenda constitucional em 1969 que, mais uma vez, centralizavam o poder nas mãos do governo federal. Além disso, a reforma tributária de 1966 retirou dos estados a capacidade de legislar sobre tributos, instituindo, como compensação, os fundos de participação dos estados e municípios.

Os estados e os municípios tiveram sua autonomia fiscal restringida, o ICM não poderia ser usado como instrumento de política. Ao término da reforma os estados sofreram restrições ao poder de tributar e em 1968 as transferências intergovernamentais também foram restringidas passando de 10 para 5% os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI repassados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), respectivamente, mas foi criado o Fundo Especial (FE), passando a ele 2% da arrecadação do IR e do IPI. A autonomia dos entes subnacionais foi reduzida ao seu nível mínimo até 1975. (SOUZA, 2014, p. 25).

Em 1988, é promulgada a “constituição cidadã”, que reafirma o pacto federativo iniciado em 1891 e, novamente, inicia um processo de descentralização administrativa entre os entes federativos. O parágrafo 1º positiva que a “[...] República **Federativa** do Brasil, formada pela

união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. (BRASIL, 1988)

Além disso, fundamenta essa organização política no art. 60, firmando-a como cláusula pétreia, ou seja, não poderá ser proposta emenda constitucional que vise abolir a forma federativa de Estado. O mesmo texto constitucional apresenta, ainda, que a “[...] organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]”. (BRASIL, 1988)

Note-se que uma das grandes alterações trazidas pela nova constituição foi a inclusão dos municípios dentre os entes componentes da federação, o que não foi proposto em nenhuma das constituições precedentes. Até então, os municípios eram meras subdivisões do estado-membro e não tinham personificação jurídica, nem autonomia, de modo que os assuntos locais estavam submetidos à discricionariedade dos governos estaduais. (BASTOS, 2010, p. 310)

Além disso, a repartição de competências entre os entes federativos ficou mais explicitada, de modo que se reforçou o pacto federativo com a ampliação da autonomia dos entes subnacionais. À luz das constituições anteriores, a carta de 1988 alcançou uma amplitude de descentralização vertical que não há precedente nas cartas políticas anteriores. Essa descentralização, é vista como originária, no Brasil, de um “federalismo de equilíbrio”. No dizer de Horta (1996), “o constituinte de 1988 introduziu na formulação constitucional brasileira o federalismo de equilíbrio, que representa o modelo mais avançado de organização do Estado nas Constituições Federais contemporâneas”. (HORTA, 1996, p. 224)

Também sob o ponto de vista fiscal, a constituição de 1988 estabeleceu uma maior autonomia para todos os entes federativos, com a possibilidade de legislarem sobre os tributos de sua responsabilidade, bem como através de transferências constitucionais de recursos entre os membros. “As transferências constitucionais são aquelas estabelecidas pelos artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal, e elas determinam a participação dos estados e municípios na receita tributária da união e a participação dos municípios na receita tributária dos estados”. (BARBOSA, 1998, p. 15)

Com relação às competências tributárias, os critérios para sua definição levam em conta a capacidade que o ente federado tem de atendimento. Ou seja, conforme colocado por Conti

(2001, p. 25), “certos bens e serviços têm a capacidade de atingir uma ampla extensão territorial, de modo que devem ser prestados por uma estrutura cuja organização abranja referido território”.

Verifica-se, no entanto, que a descentralização promovida pela carta de 1988 possibilitou que os entes subnacionais assumissem maiores responsabilidades em relação ao atendimento de bens e serviços públicos, mas também ampliou as formas de controle por parte do governo central quanto aos limites de gastos, de modo que, se por um lado se favoreceu a autonomia fiscal e administrativa dos estados e municípios, por outro se concentrou nas mãos da União uma maior capacidade quanto aos limites de endividamento permitido aos entes federativos. É o que expressa Bovo (2000) quando diz que:

Se a Constituição de 1988 fortaleceu financeiramente Estados e Municípios por meio de uma melhor distribuição de recursos, no entanto, a descentralização “forçada” acabou por enfraquecê-los, do ponto de vista administrativo-institucional. Alguns (poucos) se “arranjaram” ou avançaram através de assessorias e consórcios; outros (a maioria) não; mas, de modo geral, se desestruturaram financeiramente. A imagem que fica é de uma descentralização abortada. (BOVO, 2000, p. 23).

Nesse sentido, essa descentralização na área fiscal e no atendimento das necessidades regionais ou locais, sem uma adequada cooperação no nível vertical, dá origem a conflitos que desestabilizam o pacto federativo, porque, se em um primeiro momento,

A descentralização de receitas por meio de um sistema ordenado de transferências entre os planos de poder corrige os desequilíbrios fiscais e verticais (União – Estados – Municípios) e horizontais (Estado – Estado ou Município – Município) uma vez que a capacidade de arrecadação está estritamente ligada ao desenvolvimento econômico de cada um dos entes federativos pode variar consideravelmente a ponto de algumas regiões, estados ou municípios, ficarem dependentes dos repasses do governo central para administrar seus territórios. Estas transferências têm desempenhado papel importante, não só como viabilizadoras da descentralização administrativa de função anteriormente a cargo do governo central, mas também como um meio de promover redistribuição de renda. (ARAÚJO, 2009, p. 87)

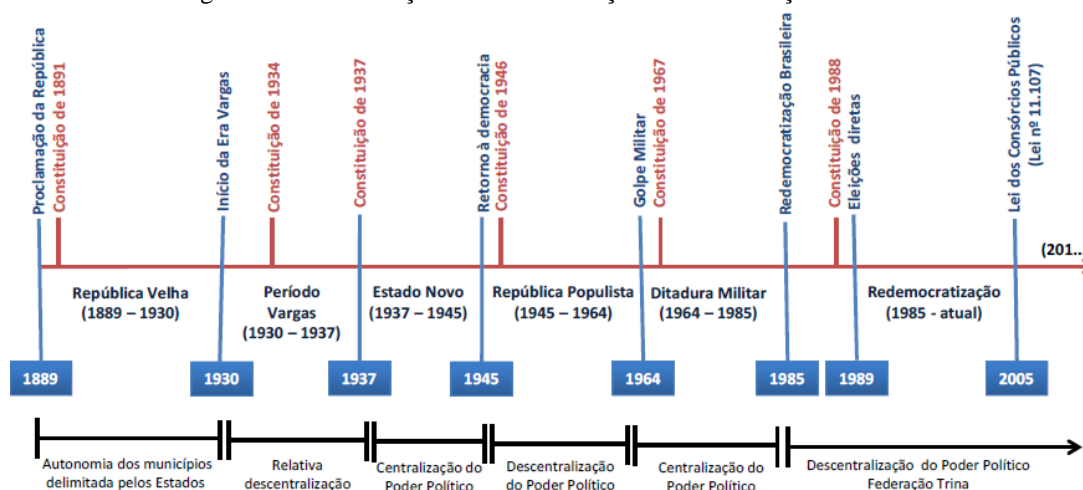
Por outro lado,

a redução de investimentos por parte do Governo Federal gerou desequilíbrios macroeconômicos capazes de acentuar o quadro degenerativo de desigualdades regionais, incentivando indiretamente (e cada vez mais) a busca pelos próprios Estados e Municípios de geração de atrativos capazes de promover o investimento e conseqüente desenvolvimento regional. Por conseguinte, a ruptura do quadro de equidade fiscal entre os estados federados afasta a possibilidade de concretização de um modelo federalista

guiado pelo governo central e orientado à satisfação de um processo de desenvolvimento igualitário. (MARTINS, 2012, p. 52)

Enfim, percebe-se que ao longo do período republicano brasileiro, as relações entre os membros da federação alternaram-se entre momentos de centralização e descentralização do poder nas mãos do governo federal, de modo que essas alternâncias eram sistematizadas pela promulgação de uma nova constituição, conforme pode ser verificado a seguir (Figura 1):

Figura 1 – Centralização e descentralização nas constituições brasileiras



Fonte: Rios (2014, p. 168).

Esta breve explanação das teorias do federalismo permite verificar que a atuação do estado na economia é caracterizada por fases de maior ou menor intervenção do governo federal sobre os entes subnacionais. Transpondo essas considerações para o plano regional, será feita uma análise da evolução da dívida pública do RS, onde é possível verificar que essa dinâmica de maior ou menor intervenção é plenamente perceptível nas administrações dos governadores estaduais ao longo das últimas décadas.

3 ENVIDAMENTO DOS ENTES FEDERATIVOS: O CASO DO RS

O presente capítulo trará uma exposição da evolução da dívida pública do RS, a partir da década de 1950 e, mais acentuadamente, a partir da renegociação de 1998 até seu momento presente, buscando fornecer subsídios para a análise da atual crise fiscal enfrentada pelo estado, bem como sua influência nas discussões atuais acerca da nova renegociação.

3.1 Endividamento subnacional

Como verificado anteriormente, um dos princípios que regem as relações no federalismo diz respeito à autonomia dos entes federativos. Os membros da federação devem ter capacidade de se auto-organizarem, o que exige também autonomia financeira para o cumprimento de seus deveres.

Ainda que as relações federativas e a repartição de competências sejam matérias atinentes ao campo jurídico, é fundamental que a autonomia dos entes públicos se dê também em matéria fiscal, pois, conforme demonstra Conti (2004, p. 69): “No Estado Federado, de outra sorte, não se há de falar em autonomia, política ou administrativa, sem autonomia financeira, cuja inexistência elide totalmente o conceito”. Essa autonomia financeira é garantida pela competência tributária que é deferida aos componentes da federação, possibilitando que estes legislem sobre os impostos de sua responsabilidade, bem como por meio das transferências intergovernamentais.

Além disso, outra forma de o ente público financiar suas atividades é o recurso ao endividamento como fonte de receitas. Este expõe um dilema existente nas relações federativas: a autonomia dos estados versus a estabilidade da federação. Ainda que os entes subnacionais sejam dotados de autonomia orçamentária e, dessa forma, sejam capazes de assumir dívidas, estas devem, necessariamente, ser controladas pelo governo central, sob pena de prejudicar o alcance da estabilidade macroeconômica.

O processo de endividamento explicita o limite entre a autonomia dos governos subnacionais e a soberania da Federação, e suas contradições. Os mecanismos de controle de endividamento restringem a abrangência das crises financeiras e evitam que estas se tornem recorrentes. A decisão dos estados de realizar operações de crédito, pelo seu caráter de relação intergovernamental, repercutiria sobre todo o sistema. Diante disto, o controle do endividamento tem por finalidade evitar o sobreendividamento e

seus impactos sobre a Federação e não significa, necessariamente, proibir a contratação de novas dívidas. (MORA; SILVA, 2000, p. 16)

De fato, como ressalta Mora (2006), “a questão do controle do endividamento de Estados e Municípios não é um problema trivial em regimes federativos, na medida em que explicita o dilema básico entre a soberania da Federação e a autonomia dos governos subnacionais”. (MORA, 2006, p. 254)

A partir disso, surgem conflitos no pacto federativo, por um lado, com os estados exigindo maior liberdade na condução das políticas fiscais, principalmente com relação à capacidade de endividamento e, por outro lado, a União restringindo essa capacidade, em prol da estabilidade macroeconômica. Pois, como constatam Giambiagi e Além (2001):

[...] em relação à função estabilizadora, as decisões de gastos das esferas subnacionais podem afetar a demanda agregada da economia de uma forma que poderia prejudicar os objetivos de estabilização macroeconômica do governo central. Sendo assim, conclui-se que quanto maior o nível de gastos públicos sob responsabilidade das esferas subnacionais, maior é a necessidade de conscientizá-las da importância de um ajuste fiscal, no caso da implementação de políticas de estabilização. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 310-311)

Nesse contexto, a seguir será feita uma análise do crescimento da dívida do estado do RS, identificando os fatos relevantes que causaram a evolução do endividamento estadual.

3.2 Evolução da dívida pública do RS

A questão da dívida pública⁶ do Rio Grande do Sul insere-se na discussão sobre o padrão de financiamento utilizado pelos sucessivos governos para viabilizar sua atuação, bem como sobre os diferentes instrumentos disponibilizados, inclusive pelo próprio governo federal, para esse financiamento.

⁶ **Dívida pública:** dívida contraída pelo governo com o objetivo de financiar gastos não cobertos com a arrecadação de impostos. São compromissos de entidade pública decorrentes de operações de créditos, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de orçamentos deficitários, caso em que o governo emite promissórias, bônus rotativos, etc., a curto prazo, ou para a realização de empreendimentos de vulto, em que se justifica a emissão de um empréstimo a longo prazo, por meio de obrigações e apólices. Os empréstimos que caracterizam a dívida pública são de curto ou longo prazo. A dívida pública pode ser proveniente de outras fontes, tais como: depósitos (fianças, cauções, cofre de órgãos, etc. e de resíduos passivos (restos a pagar). A dívida pública classifica-se em **consolidada** ou **fundada** (*interna ou externa*) e **flutuante** ou **não consolidada**. (TESOURO NACIONAL, 2016, grifo nosso).

Pode-se dizer que o desequilíbrio fiscal do RS se iniciou a partir da década de 1950. O estado inicia a década com uma dívida de Cr\$ 1.269.193.149,90 (MATTOS, 2008, p.26) e em função do I Plano de Obras de 1953, já se percebe uma tendência de crescimento do saldo da dívida total, superando eventualmente a receita de arrecadação de impostos. Como ressalta Kops (2004):

No decorrer da década de 1950, a dívida pública estadual, examinada em seu conjunto não podia ser considerada excessiva. Importa mencionar que, no período, a percentagem da dívida pública sobre a receita de impostos oscilou, no Estado, entre 121% e 84%, sendo que em apenas dois períodos, permaneceu superior à receita de impostos arrecadada. (KOPS, 2004, p. 130)

Em 1958, a Assembleia Legislativa do Estado aprova o projeto de lei nº 319/58, o qual instituía o II Plano de Obras. Como destaca Bemfica (2007):

O projeto de Lei nº 319-58, transformado em Lei em 1º de dezembro daquele ano, incorporava o I Plano de Obras (posto em prática no governo de Ernesto Dornelles, quando Leonel Brizola era secretário estadual de Obras) e aprovava um programa de investimentos de 35 bilhões de cruzeiros para a execução, em quatro anos, a partir de 1959, do II Plano. Do total dos recursos, 75,62% seriam destinados às áreas de Educação e Cultura (10 bilhões de cruzeiros), Transporte e Armazenagem (8,5 bilhões de cruzeiros) e Energia e Comunicações (8 bilhões de cruzeiros). (BEMFICA, 2007, p. 69)

Os recursos necessários para financiar o II Plano de Obras foram obtidos mediante operações de crédito junto a instituições financeiras federais (Tabela 1), aumentando a dívida fundada⁷ interna estadual de Cr\$ 681.627.574,30 em 1950 para Cr\$ 2.560.291.254,30 em 1959, em termos nominais. Ao mesmo tempo, percebe-se uma elevação expressiva da dívida flutuante⁸ durante a década, de modo que esta era de Cr\$ 565.543.993,00 em 1950 e, superando a dívida fundada interna a partir de 1957, atingiu Cr\$ 4.759.856.776,90 em 1959 (MATTOS, 2008, p. 26). Como verifica Garselaz (2000),

⁷ **Dívida pública consolidada ou fundada:** montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; (BRASIL, 2000, grifo nosso).

⁸ **Dívida flutuante pública:** a contraída pelo Tesouro Nacional, por um breve e determinado período de tempo, quer como administrador de terceiros, confiados à sua guarda, quer para atender às momentâneas necessidades de caixa. Segundo a Lei nº 4.320/64, a dívida flutuante compreende os restos a pagar, excluídos os serviços de dívida, os serviços de dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria. (TESOURO NACIONAL, 2016, grifo nosso).

[...] essa foi a principal causa do endividamento precoce do Estado do Rio Grande do Sul em relação às demais unidades da federação, pois enquanto o governo federal investia em obras de infraestrutura nos demais estados, ao Rio Grande do Sul restou expandir a dívida pública para realizar seus investimentos, eis que se encontrava à margem dos planos de aplicação de recursos do poder central. Dessa forma, a atuação do administrador público estadual foi decisiva no sentido de buscar por seus meios os recursos necessários à implantação dos projetos vitais para a inserção do Estado na economia nacional. (GARSELAZ, 2000, p. 77)

Além disso, outro fator que contribuiu para o aumento da dívida foi a perda da receita industrial com a autarquização da Viação Férrea, que desvinculou suas receitas e despesas do orçamento do estado. (MATTOS, 2008, p. 25)

Ao final da década de 1950, o saldo nominal da dívida era de Cr\$ 7.329.600.711,90, sendo que 0,13% correspondia à dívida fundada externa, 34,93% à dívida fundada interna e 64,94% à dívida flutuante.

Tabela 1 – Operações de crédito do Estado – 1958 a 1967

ANO	VALOR (Cr\$ 1000)	DESTINAÇÃO
1958	471	Empréstimo para o II Plano de Obras
1959	308	Consolidação da dívida com o Banco do Estado do Rio Grande do sul; empréstimo para obras e investimentos; consolidação da dívida flutuante
1960	2593	Empréstimo para o II Plano de Obras; unificação e consolidação de dívidas junto ao Banco do Brasil
1961	5993	Empréstimo junto ao governo federal para o II Plano de Obras
1962	3869	Empréstimos para o II Plano de Obras
1963	6967	Empréstimos para o II Plano de Obras; consolidação de dívidas com o BANRISUL
1964	3888	Empréstimos para o II Plano de Obras; empréstimo para o Programa Preliminar de Investimentos
1965	6417	Empréstimos para o II Plano de Obras; empréstimo para o Programa Preliminar de Investimentos
1966	13123	Empréstimo de Apólices Reajustáveis do Rio Grande do Sul; empréstimo junto ao governo da União para ajuste de liquidação de dívidas
1967	32921	Empréstimo para o Plano Comunitário de Investimentos; empréstimo de auxílio aos municípios

Fonte: Bordin (1985, p. 143)

O início da década de 1960 é marcado pelo ambiente inflacionário decorrente da emissão de papel-moeda pelo governo federal, buscando suprir sua incapacidade tributária. Nesse contexto de estagnação econômica, as finanças estaduais são influenciadas diretamente já que a receita era obtida, principalmente, da arrecadação do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), imposto diretamente relacionado ao valor produzido. Essa situação, aliada ao fato de que o estado do RS produzia mercadorias de origem primária, cujos preços não acompanhavam os aumentos dos preços dos produtos industrializados, levará o Rio Grande do Sul a constantes déficits financeiros⁹ ao longo da década (MATTOS, 2008, p. 28).

Com o golpe militar de 1964, o governo federal estabelecia medidas de contenção do processo inflacionário, visando estabilizar a economia e retomar o crescimento. Diante disso, é formulado o PAEG que diagnosticava que umas das causas para a recessão eram os déficits públicos que deveriam ser controlados. Como expõe Bastian (2013),

“Os déficits públicos eram apontados como sendo capazes de, por si sós, causar uma elevação no nível geral de preços, tendo em vista o desequilíbrio que provocam entre a demanda e a oferta global. Assim, na visão exposta no plano, o saneamento do setor público seria condição indispensável – ainda que não suficiente – para o êxito do programa de estabilização”. (BASTIAN, 2013, p. 146).

Cabe destacar também que outra medida proposta pelo governo federal foi a reorganização do mercado de capitais com a criação das ORTN's em 1964 e das LTN's em 1970. Além disso, o governo federal instituiu o mecanismo da correção monetária, que procurava proteger os investidores das perdas com a inflação e, ao mesmo tempo, permitia que o governo financiasse seus déficits com o aumento da dívida mobiliária¹⁰ e não com a emissão de moeda.

A partir de 1964-65, a dívida pública passa a desempenhar um papel relevante no financiamento dos gastos públicos. Foram criados títulos mais atrativos, com juros reais positivos, prazos de resgate relativamente curtos, boa liquidez e incentivos fiscais para efeito do Imposto de Renda para pessoas físicas e jurídicas. Essas características aumentaram a rentabilidade dos títulos e, conseqüentemente, a sua demanda. A dívida pública em títulos é dividida em dois grupos: de curto prazo, representada pelas LTN's e de médio e longo prazos, representada pelas ORTN's.

⁹ **Déficit financeiro:** maior saída de numerário em relação a entrada, em um determinado período; (TESOURO NACIONAL, 2016, grifo nosso).

¹⁰ **Dívida pública mobiliária:** dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios; (BRASIL, 2000, grifo nosso).

AS ORTN's foram criadas em 1964, com o objetivo de fornecer recursos não inflacionários para financiar os gastos públicos, para a cobertura de déficits e para possibilitar o giro da dívida. As LTN's, criadas em 1970, foram destinadas principalmente às operações de mercado aberto, funcionando como mecanismo de controle dos meios de pagamento. (CALANDRO, 1985, p. 122-123)

No Rio Grande do Sul, além dos empréstimos contraídos para o financiamento do plano de obras, o governo estadual vê reduzida sua capacidade fiscal em razão da reforma tributária proposta pelo governo Castelo Branco em 1966. Esta promovia uma centralização dos recursos na esfera federal, alterando a estrutura tributária dos entes federativos e a forma de repartição das receitas, dificultando ainda mais a capacidade dos estados sustentarem com recursos próprios a expansão dos gastos públicos.

Em razão dessa reforma, a fonte de receita estadual passou a ser em sua maior parte oriunda da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que substituiu o IVC, cuja estrutura cumulativa era tida como um empecilho para o desenvolvimento da atividade econômica. Como compensação, foi instituído um sistema de transferências governamentais, embora a vinculação destas acabasse restringindo também a capacidade de o estado estabelecer sua política de gastos.

Para assegurar a não-interferência das unidades subnacionais na definição e controle do processo de crescimento, o seu grau de autonomia fiscal precisava ser severamente restringido. Assim, o poder concedido aos estados para legislar em matéria relativa ao ICM foi limitado, de modo que o imposto gerasse arrecadação sem que pudesse ser usado como instrumento de política; e os recursos transferidos foram, em parte, vinculados a gastos compatíveis com os objetivos fixados pelo governo central. (VARSANO, 1997, p. 9)

Para Lopreato (2000), “a Reforma Tributária de 1966 e os seus desdobramentos levaram à concentração tributária em mãos da esfera federal e à perda de autonomia dos governos subnacionais em matéria fiscal e tributária” (LOPREATO, 2000, p. 118).

Nesse íterim, além da Reforma Tributária, outro fator que contribuiu para o endividamento estadual foi a promulgação da Lei Estadual nº 5.120/1965, a qual autorizava o poder executivo a lançar as Letras do Tesouro do Estado (LTE-RS). Inicialmente, o governo estadual estava autorizado a lançar LTE's no limite de 10% da receita orçada, sendo que os títulos emitidos não possuíam cláusula de atualização monetária. Em 1967, o poder legislativo estadual, através da Lei nº 5.592/1967, permitiu a elevação do limite de emissão para 20% e

introduziu a autorização para inclusão de correção monetária, já que o mercado estava apresentando uma demanda maior por títulos que preservassem o poder aquisitivo da moeda, tais como as ORTN's. (CALAZANS; SANTOS, 1999, p. 18)

O governo estadual, com a capacidade fiscal comprometida devido aos empréstimos para o atendimento das obras de investimento e em virtude da reforma tributária, utilizará largamente esses instrumentos de endividamento. Percebe-se novamente uma alteração significativa na relação entre a dívida estadual e a receita de impostos. Ao longo da década, a dívida total apresentará um aumento nominal expressivo de NCr\$ 11.465.243 em 1960 para NCr\$ 754.897.045 em 1969, sendo essa superior à receita tributária nos anos 1961, 1962, 1963 e 1969 (Tabela 2). Além disso, em 1967, 1968 e 1969, o percentual da receita de impostos absorvida pelo serviço da dívida¹¹ será de 5,35%, 6,02% e 7,68% respectivamente (KOPS, 2004, p. 143). Em 1969, a dívida total do estado era composta por 1,54% de dívida fundada externa, 21,17% de dívida fundada interna e 77,29% de dívida flutuante.

Tabela 2 – Relação entre dívida pública e arrecadação de impostos – 1960/1969
(valores expressos em NCr\$)

ANO	DÍVIDA TOTAL	RECEITA DE IMPOSTOS	% DA DÍVIDA SOBRE A RECEITA DE IMPOSTOS
1960	11.465.244	11.516.817	99,6
1961	20.624.194	15.647.691	131,8
1962	28.027.191	24.282.185	115,4
1963	48.878.039	42.516.375	115,0
1964	62.353.370	90.242.122	69,1
1965	120.325.084	143.026.019	84,1
1966	194.146.494	267.276.120	72,6
1967	344.099.021	351.695.671	97,8
1968	512.429.344	519.317.279	98,7
1969	754.897.045	699.327.959	107,9

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Borowski (2012, p. 32-35)

Diante desse cenário, verifica-se um primeiro esforço do governo federal na contenção do crescente endividamento dos estados, com a aprovação de resoluções do Senado Federal que

¹¹ **Serviço da dívida:** constitui o pagamento de amortizações e de encargos – juros e comissões – da dívida pública. Em termos orçamentários, é a soma da amortização da dívida fundada mais os encargos de modo geral. (RIO GRANDE DO SUL, 2016a, grifo nosso).

procuravam limitar as operações de crédito. Todavia, percebe-se o caráter flexível de tais medidas, já que as próprias resoluções apresentavam autorizações para a ampliação desses mesmos limites. É o que expõe Marchaki (2015):

As primeiras tentativas de conter o endividamento estadual foram as Resoluções do Senado Federal nº 58/1968 e nº 92/1970. A primeira limitava a contratação de novas operações de crédito, com exceção daquelas destinadas à Antecipação de Receita Orçamentária, pelo prazo de dois anos, enquanto a Resolução de 1970 foi ainda mais restritiva, limitando as referidas operações de ARO que ultrapassassem, mensalmente, o equivalente à 5% da receita anual. Entretanto, tais Resoluções foram seguidas de inúmeras autorizações do governo federal para a contratação de empréstimos externos e suspensão dos limites internos. (MARCHAKI, 2015, p. 8)

Já na década de 1970, foi promulgada a Lei Estadual nº 6.465/1972, a qual criou novos títulos da dívida mobiliária estadual, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado (ORTE-RS).

A remuneração das ORTE-RS compreendia juros calculados sobre o valor corrigido, a serem pagos semestralmente, e correção monetária, a ser paga no resgate dos títulos, que seria calculada sobre o valor de referência, com base nos índices divulgados por órgão específico do Governo da União e aplicáveis às Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. (KOPS, 2004, p. 76)

Sendo assim, o Estado passou a buscar recursos para suprir essa redução da capacidade fiscal na emissão de títulos públicos. Além disso, também se deve considerar que, após o primeiro choque do petróleo em 1973, o acesso aos créditos externos foram facilitados pelo excesso de eurodólares. É o início do desequilíbrio fiscal, pois “a partir da segunda metade da década de 1970, o estado do Rio Grande do Sul passou a encontrar maior facilidade para contrair empréstimos através das Resoluções nº 53/71, 52/72, 62/75 e 93/76, o que aumentou sua dívida total em 31.143,12%” (MATTOS, 2008, p. 35).

Em 1975, o Senado Federal através das Resoluções 53/71 e 53/72, autorizou a ampliação do endividamento dos Estados ao permitir operações extralimites destinadas a financiar investimentos de caráter prioritário através de aquisição de máquinas e implementos agrícolas e rodoviários, e financiamento de projetos de saneamento básico, habitação e urbanização. (GUTIÉRREZ, 2006, p. 7)

Ainda em 1975, procurando orientar o endividamento para a aplicação em obras de investimento alinhadas ao II PND,

A Resolução n. 62 assinalava que os estados e municípios poderiam pleitear que os limites sejam temporariamente elevados, afim de realizarem operações de crédito especificamente vinculadas a empreendimentos financeiramente viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou ainda, em casos de excepcional e urgência. (LOPREATO, 2000, p. 5)

Utilizando-se desses instrumentos, o governo Euclides Triches (1971-1974) foi responsável por um crescimento de 118% no estoque da dívida pública estadual. Além disso, com relação ao ICM,

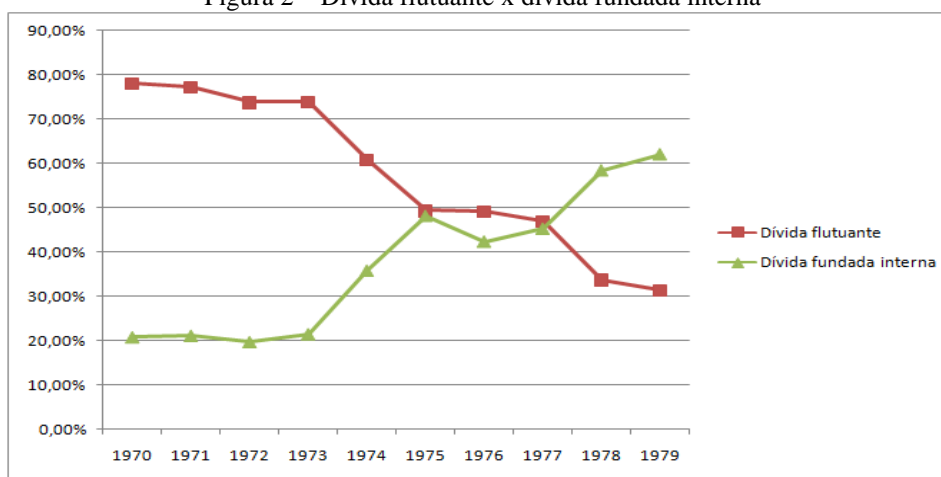
A partir de 1974, a arrecadação desse tributo começou a declinar, em virtude das políticas federais de incentivo à produção, tanto a destinada ao consumo interno como às exportações. A alíquota do ICM, principal tributo estadual, passou a ser utilizada como instrumento de política econômica, sendo reduzida em 0,5 ponto percentual ao ano, baixando de 17% para 14% em 1976 e mantendo-se nesse patamar até 1979. (CALAZANS; SANTOS, 1999, p. 23)

Conforme destacam Casa Nova e Marquetti (2009, p. 305): “A dívida pública do Rio Grande do Sul, cuja média nos primeiros cinco anos da década de 70 foi de 1,5% do PIB, elevou-se, na segunda metade do decênio, para 3,3%”.

Esse cenário, somado a uma defasagem na desvalorização cambial, elevação dos juros internos, redução dos preços dos bens públicos e facilidade de crédito internacional, levou o Estado do Rio Grande do Sul a recorrer às fontes de financiamento externas. Além disso, as operações externas estavam fora dos parâmetros limites definidos em legislação, ocorrendo, então, um grande impulso à tomada desses empréstimos. (GASTON, 2012, p. 28)

Percebe-se, pela análise da Tabela 3, crescimento considerável do saldo da dívida após a adoção das medidas referidas, aumentando, em termos nominais, de Cr\$ 903.337.868,92 para Cr\$ 29.296.357.143,09 entre o início e o fim da década. Além disso, ao longo da década, a dívida flutuante (curto prazo) diminui seu percentual de participação sobre o total da dívida, sendo substituída por dívida fundada interna (longo prazo), a qual era constituída basicamente por títulos (Figuras 2 e 3).

Figura 2 – Dívida flutuante x dívida fundada interna



Fonte: Elaboração própria a partir de Kops (2004, p. 146-148)

Merece destaque o ano de 1975, em que o saldo da dívida apresenta uma elevação expressiva, superando a receita pela primeira vez na década, situação que não será mais revertida. Também é relevante que, ao longo da década, a dívida total aumentará de 23% para 73% da receita líquida real¹² (RLR). (BERSANO, 2010, p. 33)

Tabela 3 – Dívida pública, arrecadação de impostos e serviço da dívida – 1970/1979
(valores expressos em Cr\$)

ANO	DÍVIDA TOTAL	RECEITA DE IMPOSTOS	SERVIÇO DA DÍVIDA	% DO SERVIÇO SOBRE A RECEITA DE IMPOSTOS
1970	903.337.868,92	909.583.279,93	82.889.955,31	9,11
1971	1.004.876.666,71	1.250.576.698,67	117.413.563,31	9,39
1972	1.177.283.386,17	1.536.290.586,67	146.187.248,18	9,52
1973	1.687.032.838,25	2.178.396.024,64	232.686.647,30	10,68
1974	2.514.727.710,28	2.922.506.077,41	414.356.084,76	14,18
1975	3.933.625.627,99	4.219.520.497,82	889.145.793,52	21,07
1976	7.319.674.275,00	5.571.750.039,89	1.125.392.096,85	20,20
1977	10.026.216.032,59	8.854.462.785,47	2.041.561.036,77	23,06
1978	15.898.162.343,43	12.605.920.974,51	2.698.597.537,45	21,41
1979	29.296.357.143,09	20.248.439.946,27	4.823.082.336,54	24,01

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Kops (2004, p. 146-148)

¹² **Receita líquida real:** a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais. (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Na década, a receita variou positivamente em 2126%, enquanto a dívida pública cresceu 3143%, o que é notadamente desproporcional em relação à capacidade de pagamento.

Mais significativo que a evolução da própria dívida, no entanto, foi o crescimento dos encargos da mesma, entendidos como tais amortizações, juros, atualização monetária e cambial, comissões, deságio sobre títulos e outros encargos, que oneravam, sobretudo, os orçamentos anuais, em relação à receita de impostos.

[...] na década de 1970, enquanto a receita de impostos cresceu 2108%, os serviços da dívida tiveram um incremento de 5719%, portanto mais do que o dobro. Por outro lado, a participação desses encargos no montante da receita de impostos apresentava uma contínua ascensão. A referida participação no decorrer da década passou de 9,11% em 1970 para 24,01% em 1979. (KOPS, 2004, p. 147)

Figura 3 – Dívida administração direta – década de 1970 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV)

ANOS	DÍVIDA FUNDADA					DÍVIDA FLUTUANTE	DÍVIDA TOTAL
	INTERNA			EXTERNA	TOTAL		
	TÍTULOS	CONTRATOS	TOTAL	CONTRATOS			
1970	443.313	620.104	1.063.418	58.351	1.121.769	910.116	2.031.884
1971	486.173	519.851	1.006.024	79.172	1.085.196	1.014.712	2.099.908
1972	480.200	469.898	950.098	314.024	1.264.121	1.390.158	2.654.279
1973	717.871	767.112	1.484.983	309.889	1.794.872	2.847.343	4.642.215
1974	2.638.601	553.529	3.192.130	299.607	3.491.737	2.489.393	5.981.130
1975	4.652.356	338.647	4.991.002	256.217	5.247.220	2.244.580	7.491.800
1976	5.219.977	1.097.374	6.317.351	1.240.884	7.558.235	2.502.093	10.060.329
1977	3.338.100	1.217.911	4.556.011	776.481	5.332.492	1.601.124	6.933.616
1978	3.985.777	2.634.365	6.620.141	879.533	7.499.674	638.502	8.138.176
1979	4.952.620	2.356.288	7.308.907	763.368	8.072.275	921.828	8.994.103

Fonte: Rio Grande do Sul (2016a, p. 69)

A “década perdida” de 1980 marca um novo capítulo na evolução do endividamento estadual. Se na década anterior, as baixas taxas de juros e os prazos alongados facilitavam ao ente público assumir dívidas, após o segundo choque do petróleo, em 1979, as condições para a rolagem da dívida tornaram-se bastante adversas. A moratória decretada pelo México em 1982 abriu caminho para uma modificação das condições de captação de recursos externos, em função da elevação das taxas de juros internacionais.

Nesse cenário, para enfrentar a rolagem da dívida que, em decorrência do processo inflacionário e da restrição externa, tornou-se insustentável, o governo federal teve que recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Como condição para esse acordo, o ente internacional impôs diversas medidas de controle do endividamento público, levando o governo federal a ampliar as formas de controle do endividamento dos governos regionais, não só através das

resoluções do Senado Federal, mas também pela intervenção do Banco Central. De acordo com Lopreato (2000):

A obrigação de conter as necessidades de financiamento do setor público¹³, definida nos acordos com o FMI, fez o governo buscar formas de controle da dívida mais restritivas do que as resoluções do Senado Federal. O Banco Central, com a Resolução n. 831 de 9 de março de 1983, passou a atuar sobre a política creditícia, controlando os empréstimos dos sistemas financeiros público e privado ao setor público. (LOPREATO, 2000, p. 122)

Ainda assim, os índices elevados de inflação permitiam aos governos aliviar as contas públicas em razão da ilusão monetária decorrente desse processo. Se nos países que enfrentaram índices elevados de inflação era comum a queda na arrecadação, em razão da diferença temporal existente entre o fato gerador (tempo “t”) e o efetivo recolhimento do tributo (tempo “t+1”), em um fenômeno denominado “efeito-Tanzi”, no Brasil, em razão da criação de um sistema de indexação, ocorreu um “efeito-Tanzi ao contrário” ou, ainda, “efeito-Bacha” (SANTOS; SANTOS, 2005). Nesse, os governos se beneficiavam da redução do valor real das despesas, gerando dinheiro inflacionário, o que permitia uma geração de receita financeira.

Findo o período do crédito fácil e barato, financiador do déficit público, inicia-se a amortização parcial das dívidas dos governos subnacionais. Encerra-se o ciclo de 21 anos de substituição de poupança fiscal pelo endividamento interno e externo dos entes subnacionais. É interessante realçar, nesse cenário, a força política dos governadores que, nesse mesmo ano, em 01/12/1983, conseguem aprovar a Emenda Constitucional n. 23, a chamada Emenda Passos Porto, a qual garante recursos tributários para os governos subnacionais, o que perduraria até a promulgação da Constituição da República de 1988, a Constituição Cidadã. O Banco Central, ofuscando o Senado Federal, passa a atuar sobre a política creditícia, revelando a sua presença de ritmo sistólico-diafórico: ora atua com resoluções que restringem o crédito, ora atua como facilitador do crédito. (CASTRO; CARVALHO, 2012, p. 42)

No RS, o processo de endividamento seguia aumentando e, como ressalta Garselaz (2000, p. 89), a década de 1980 significou o “definitivo comprometimento das finanças públicas com os encargos da dívida”.

¹³ **Necessidade de financiamento:** também conhecido como resultado fiscal do Governo e representa o montante de recursos que o Setor Público não-financeiro necessita captar junto ao setor financeiro interno e/ou externo, além de suas receitas fiscais, para fazer face aos seus dispêndios. **Necessidade de financiamento do setor público (NFSP):** aumento líquido da dívida em um determinado período de tempo, descontando-se os empréstimos concedidos ao setor privado. (TESOURO NACIONAL, 2016, grifo nosso).

Em 1982, houve novo afrouxamento dos controles de endividamento, levando os estados a se endividarem junto às instituições financeiras federais, aumentando, ainda, o volume dos títulos da dívida pública. Ainda nesse ano, houve crescimento da despesa com pessoal, e o RS passou a financiar, no curtíssimo prazo, seus déficits operacionais, notadamente através de suas próprias instituições financeiras oficiais, que passaram a captar recursos através de CDB e CDI a custos elevados, para atender à demanda de financiamento do Estado. (CALAZANS; SANTOS, 1999, p. 31)

No governo Jair Soares (1979-1982), “no contexto da forte depressão da economia nacional e regional, o Rio Grande endividou-se fortemente, crescendo a dívida pública regional em quase 40%” (MAESTRI, 2010, p. 394). A situação do RS ficou ainda mais complicada com as isenções do ICM concedidas pelo governo federal para incentivar o mercado interno e as exportações.

Vê-se que as perdas do ICM apuradas ao final de cada ano são muito parecidas aos saldos anuais das dívidas. Em outras palavras, as importâncias que o Estado não pode arrecadar com o ICM dariam para pagar, praticamente, toda sua dívida. Portanto, caso fosse recebido integralmente o ICM sobre o valor adicionado fiscal, nesses dez anos o Estado, certamente, não teria a necessidade de realizar operações de crédito e não teria déficits financeiros a cada ano. (KOPS, 2004, p. 153).

Deve-se atentar também que com a Resolução nº 831/1983 do Banco Central restringindo o nível de endividamento dos estados,

[...] parcelas importantes da receita estadual foram desviadas dos investimentos para suportar o carregamento da dívida. A crescente pressão do serviço da dívida sobre o caixa do tesouro, aliada aos déficits operacionais verificados no período, são fatores que contribuíram para agravar ainda mais o quadro financeiro do Estado. (GARSELAZ, 2000, p. 91).

A Tabela 4 demonstra o crescimento da dívida estadual durante a década de 1980. Novamente, percebe-se um crescimento do saldo da dívida superior ao crescimento da receita de impostos. Destaca-se o ano de 1986, em que a arrecadação teve um aumento expressivo, em função do congelamento de preços decretado pelo Plano Cruzado para conter a inflação, reduzindo, dessa forma a participação do serviço da dívida sobre a receita de 116,24% em 1985 para 46,81% em 1986.

Tabela 4 – Dívida pública, arrecadação de impostos e serviço da dívida – 1980/1989
(valores expressos em NCz\$)

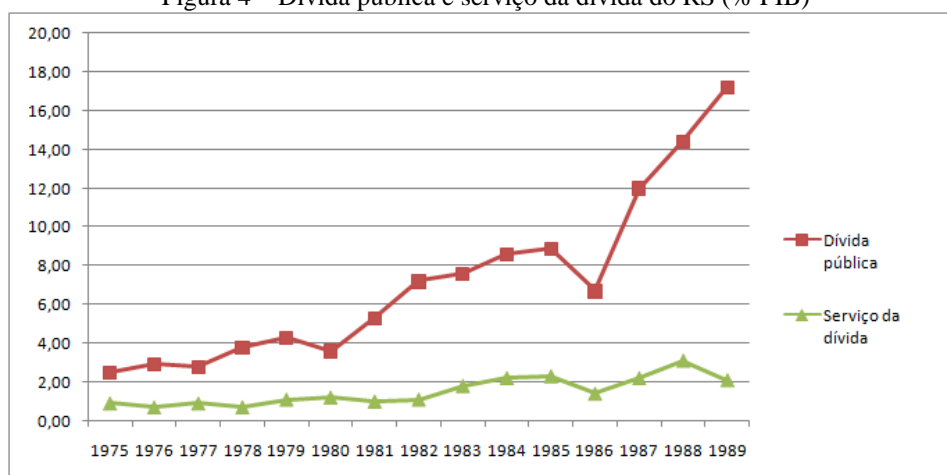
ANO	DÍVIDA TOTAL	RECEITA DE IMPOSTOS	SERVIÇO DA DÍVIDA	% DO SERVIÇO SOBRE A RECEITA DE IMPOSTOS
1980	48.309,44	41.059,28	10.085,19	24,56%
1981	128.821,28	88.160,43	19.846,71	22,51%
1982	352.637,14	181.598,70	60.108,95	33,10%
1983	1.112.948,54	400.397,58	267.196,01	66,73%
1984	4.318.493,79	1.312.078,88	653.779,44	49,83%
1985	16.534.952,75	4.968.296,64	5.775.102,18	116,24%
1986	29.341.216,27	14.961.708,50	7.004.212,14	46,81%
1987	151.471.416,50	38.799.610,26	27.163.057,28	70,01%
1988	1.421.004.639,65	256.329.000,76	175.265.496,42	68,38%
1989	27.197.152.752,60	4.558.566.392,52	931.722.244,60	20,44%

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Kops (2004, p. 156)

Em 1988 é promulgada a nova constituição, instituindo o ICMS em substituição ao ICM. Os efeitos dessa reforma, no RS, foram sentidos já no ano seguinte com a elevação da receita deste imposto de NCz\$ 269.697.810,66 em 1988 para NCz\$ 4.597.722.761,51 em 1989 (MATTOS, 2008, p. 49). Apesar de alterar a estrutura tributária buscando uma maior descentralização fiscal, esta não foi suficiente para que os estados deixassem de recorrer ao endividamento por meio de operações de crédito e emissão de títulos da dívida pública.

Essa situação favorável será revertida, já no ano seguinte, com o fracasso do plano de estabilização, levando a crescentes aumentos da dívida até 1989. Como percentual do PIB (Figura 4), percebe-se que o total da dívida do estado apresentou uma elevação sistemática ao longo das décadas de 1970 e 1980, de 2,5% em 1975 a 17,2% em 1989. A mesma dinâmica se verifica com relação ao serviço da dívida, que em 1975 representava 0,9% do PIB gaúcho e em 1989 era equivalente a 2,1%, destacando-se o pico de 3,1% ocorrido em 1988. Também se percebe que a maior parte da dívida era composta por dívida mobiliária, ainda que, com as renegociações com a União, a dívida contratual comece a aumentar sua participação no total da dívida. (Figura 5)

Figura 4 – Dívida pública e serviço da dívida do RS (% PIB)



Fonte: Elaboração própria a partir de Bandeira e Rodríguez (2014, p. 12)

Destaca-se também que

Na década de 1980 o Rio Grande do Sul possuía cinco bancos estaduais, BANRISUL, DIVERGS, BADESUL, Caixa Econômica Estadual e BRDE, que auxiliaram enormemente no controle da dívida. Entre os anos de 1989 e 1990 tais bancos destinaram mais de 70% de suas operações de crédito ao setor público, sendo que 80% desse total era para o governo do Estado. Além da grande quantidade de crédito destinada ao governo, os bancos estaduais também passaram a adquirir os títulos públicos, principalmente a partir de 1986, quando houve novos lançamentos. Nos anos seguintes, com a elevação da inflação, e a possibilidade de inadimplência do governo estadual, os bancos privados deixaram de investir nos títulos públicos, e para que o Estado não entrasse em colapso, os bancos estaduais tiveram que ocupar essa lacuna no mercado. Mesmo com a intensa participação dos bancos estaduais no financiamento do RS, o Estado não foi capaz de conter seu endividamento. (MOREIRA, 2014, p. 12)

Figura 5 – Dívida administração direta – década de 1980 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV)

ANOS	DÍVIDA FUNDADA					DÍVIDA FLUTUANTE	DÍVIDA TOTAL
	INTERNA			EXTERNA	TOTAL		
	TÍTULOS	CONTRATOS	TOTAL	CONTRATOS			
1980	3.726.893	2.111.865	5.838.758	1.040.595	6.879.353	306.850	7.186.202
1981	6.280.941	2.379.897	8.660.838	1.133.650	9.794.488	422.781	10.217.269
1982	8.299.428	3.715.769	12.015.197	1.134.168	13.149.364	1.422.641	14.572.006
1983	6.619.536	4.031.661	10.651.197	1.359.944	12.011.141	1.476.474	13.487.616
1984	7.058.541	3.883.398	10.941.939	2.941.995	13.883.934	1.135.286	15.019.220
1985	6.924.603	5.403.969	12.328.572	2.926.764	15.255.336	1.801.124	17.056.460
1986	7.424.712	7.765.975	15.190.687	2.196.482	17.387.169	2.844.506	20.231.675
1987	10.167.849	8.597.615	18.765.464	1.652.606	20.418.070	689.048	21.107.119
1988	8.232.138	7.963.717	16.195.854	2.499.539	18.695.393	29.673	18.725.066
1989	13.730.920	5.170.686	18.901.606	2.056.833	20.958.439	0	20.958.439

Fonte: Rio Grande do Sul (2016a, p. 69)

A década de 1980 encerra-se com a primeira intervenção do governo federal no endividamento dos estados. Em 1987 é promulgada a Lei nº 7.614 em que, como apresenta o art. 1º, o “Banco do Brasil S.A., à conta e risco do Tesouro Nacional, poderá realizar, em caráter extraordinário, operações de crédito interno aos Estados e Municípios, mediante suprimento específico adiantado pelo Banco Central do Brasil”. (BRASIL, 1987)

Art. 2º As operações de que trata o art. 1º terão como finalidade:

I - atender, total ou parcialmente, o serviço da dívida interna contratada até 30 de abril de 1987, bem como o refinanciamento de obrigações autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional até a data da publicação desta Lei, compreendendo valores referentes a principal e encargos, inclusive moratórios, vencidos e não pagos, bem como vincendos até 31 de dezembro de 1987;

II - suprir recursos para atender, total ou parcialmente, o déficit relativo a despesas correntes de exercícios financeiros anteriores e de 1987, limitados a valores a serem definidos pelo Ministro da Fazenda. (BRASIL, 1987)

Por meio dessa renegociação, o RS pode consolidar sua dívida flutuante, reduzindo sua participação de 14,06% para 3,26% (Figura 4). Em 27/12/1989 foi promulgada a Lei nº 7.976, a qual autorizava a União a financiar e refinanciar junto ao Banco do Brasil, pelo prazo de 20 anos, as dívidas da administração direta e indireta dos estados e municípios com a “finalidade de honrar compromissos financeiros decorrentes de operações de crédito externo, garantidas pelo Tesouro Nacional”. (BRASIL, 1989)

O contrato assinado pelo RS previa as seguintes condições:

- a) prazo: 20 anos – amortizações semestrais;
- b) carência: 5 anos;
- c) taxa de juros : câmbio + LIBOR + spread.

O financiamento efetuado com base na Lei nº 7.976/1989 só será quitado durante o governo Yeda em 2008. (BERSANO, 2010, p. 50)

A proposta da União respondeu a questões imediatas e avançou pouco. O refinanciamento deixou de lado a dívida mobiliária, a dívida bancária com os agentes financeiros dos próprios estados e parte dos contratos com o setor privado. A federalização parcial da dívida pouco alterou o quadro das finanças estaduais. Os altos juros e a inflação contribuíram para a deterioração patrimonial de empresas e de bancos estaduais, bem como acentuaram o desequilíbrio entre os fluxos de pagamentos e de arrecadação fiscal, responsável pela incapacidade de as administrações centrais honrarem as obrigações financeiras. (LOPREATO, 2000, p. 128)

Outro agravante da situação das finanças estaduais foi a promulgação do Plano Verão em 1989, com base na Lei nº 7.730, a qual extinguiu as ORTN's. Diante disso, o governo estadual teve que converter suas ORTE's em novos títulos, as Letras Financeiras do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul (LFT-RS). Essa operação explica o crescimento elevado do saldo da dívida no período, pois, como expõe Kops (2004):

[...] como a extinta ORTE-RS era corrigida com base num indicador (ORTN) que reajustava o seu valor nominal somente no primeiro dia de cada mês, incorporando a variação monetária do mês anterior, enquanto a LFT-RS passou a ser corrigida diariamente, incorporando toda a correção até o final de dezembro, alterou-se, assim, substancialmente o saldo devedor da dívida pública ao final do exercício. (KOPS, 2004, p. 164)

A década de 1990 evidencia o completo descontrole dos níveis de endividamento dos entes subnacionais e a crescente preocupação dos governos com a rolagem da dívida mobiliária. Em um cenário de inflação nunca registrado anteriormente, o governo federal novamente pressiona os estados a um ajuste fiscal e propõe a troca dos títulos estaduais por títulos federais. Logo em 1991, mediante a Lei nº 8.388/1991 é proposta uma nova renegociação das dívidas subnacionais, em que a União assumiria as dívidas e garantiria

[...] o refinanciamento dos saldos devedores, apurados em 30 de setembro de 1991, de obrigações decorrentes de operações de crédito interno, bem assim da dívida pública mobiliária, vencidas e vincendas de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas nas quais detenham, direta ou indiretamente, o controle acionário, junto a órgãos e entidades controlados, direta ou indiretamente, pela União, exclusive aquelas decorrentes de contratos de capital de giro ou de natureza mercantil. (BRASIL, 1991)

A nova renegociação previa que o saldo seria amortizado pelos entes subnacionais em 80 parcelas trimestrais consecutivas, com uma carência de 3 meses após a assinatura do contrato. Previa a referida lei, também, que a renegociação não abrangia os saldos das dívidas assumidas por meio da Lei nº 7.976/1989. (BRASIL, 1991)

Como não houve consenso com relação aos acordos, de modo que os contratos não foram assinados no prazo de 180 dias, essa lei acabou sendo o embrião da Lei nº 8.727/1993 (BRASIL, 1993b), promulgada em 05 de novembro de 1993. Com essa renegociação, a União financeira, para pagamento no prazo de 20 anos,

[...] os saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas de todas as operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991 junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário, ainda que tenham sido posteriormente repactuadas. (BRASIL, 1993b)

Para Lopreato (2000),

O acordo de renegociação significou o alongamento do perfil do endividamento e a possibilidade de retomada dos pagamentos das obrigações estaduais suspensas desde o governo Collor. Entretanto, a solução do problema da dívida foi parcial e cobriu apenas as operações contratadas com as instituições federais, deixando fora as dívidas com as instituições financeiras privadas, bem como as operações de ARO e a dívida pública mobiliária. (LOPREATO, 2000, p. 130)

Destaca-se, com relação a esse refinanciamento, que a Resolução nº 11 de 1994 do Senado Federal fixou, como limite para o pagamento das prestações mensais, 9% da Receita Líquida Real para o exercício de 1994 e 11% para os exercícios subsequentes, de modo que os valores que excedessem esse limite poderiam ser pagos em um prazo adicional de 10 anos.

No Rio Grande do Sul, mais uma vez percebe-se um descolamento entre o crescimento do saldo total da dívida e a receita arrecadada (Tabela 5), particularmente em função da crise econômica nacional e das perdas na agricultura.

Os efeitos recessivos da política antiinflacionária adotada pelo governo federal e a queda da produção agrícola, notadamente a safra da soja, fizeram-se notar pelo fraco desempenho da arrecadação do ICM/ICMS. A arrecadação desse tributo nos setores mais importantes da economia gaúcha espelhou essa conjuntura.

Os prejuízos se fizeram sentir mais fortemente em 1991, quando a arrecadação, a qualquer título, do ICM/ICMS caiu em termos reais 7,25% comparativamente a 1990, equivalendo a uma perda de Cr\$148,4 bilhões, a valores de dezembro de 1991.

A segunda metade da década de 1990 começou particularmente difícil para as finanças do Estado. A crise de preços e a estiagem que abateram a agricultura e o fim da inflação elevada, somados à estagnação global da economia gaúcha, cujo PIB sofreu uma redução de 0,2%, trouxeram à tona o desequilíbrio estrutural entre receitas e despesas públicas do Estado. (KOPS, 2004, p. 170)

Nos anos 1990-1993, a dívida mobiliária aumentou de 67,02% para 99,99% sua participação no total da dívida fundada interna do RS. Em todo esse período, esta foi utilizada para o giro dos títulos que venciam (MATTOS, 2008, p. 52).

Em 1991 foi promulgado o Decreto nº 33.959, de 31.05.1991 que instituiu o Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado (SIAC ou Caixa Único), que administrava parte do ativo financeiro do Estado e tinha como objetivo centralizar as disponibilidades diárias dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Estado, para que fossem transferidos ao Fundo para Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública do Estado (FGLTDPE) e reduzindo assim os custos financeiros da administração de caixa do Estado e os custos de carregamento dos títulos do Sistema Financeiro Estadual. A intenção inicial poderia gerar os resultados esperados, no entanto a má utilização dos recursos à disposição gerou problemas para o orçamento estadual. (MOREIRA, 2014, p. 12)

Outro ponto a ser destacado é a participação expressiva do serviço da dívida sobre a receita, que no ano de 1993 chegou a ser de 63,59% (Tabela 5).

O aumento do serviço da dívida em 1993 resultou, principalmente, do custo de financiamento da dívida em títulos que vinha sistematicamente excedendo à variação da inflação, sendo que o governo no Rio Grande do Sul, por contingência do mercado financeiro, pagava, compulsoriamente, elevadas taxas de juros para poder continuar rolando seus títulos, considerando inclusive a concorrência com títulos federais e de outros estados. (MATTOS, 2008, p. 53)

No ano de 1994, o governo federal implanta o Plano Real,

[...] o qual logrou estabilizar os preços reduzindo os índices de inflação brasileira em mais de 50% ao mês para menos de 20% ao ano, num curto período de tempo. Para tanto, os fundamentos do plano pautaram basicamente uma política fiscal voltada a remover os empecilhos à produção, do lado da oferta, e um processo de desindexação geral de preços e contratos na economia. Ademais, três fatores foram decisivos: (i) a reforma fiscal baseada numa reforma de Estado via emendas constitucionais, (ii) a reforma monetária baseada na ideia de estabelecer um novo padrão de conversão que mais tarde se tornaria uma nova moeda e (iii) um processo de forte abertura comercial e inserção da economia brasileira na internacional. (GASTON, 2012, p. 36)

Tabela 5 – Dívida pública, arrecadação de impostos e serviço da dívida – 1990/1999
(valores expressos em Cr\$ até 1993 e em R\$ de 1994 em diante)

ANO	DÍVIDA TOTAL	RECEITA DE IMPOSTOS	SERVIÇO DA DÍVIDA	% DO SERVIÇO SOBRE A RECEITA DE IMPOSTOS
1990	430.742.452,15	143.571.339,74	34.367.353,88	23,94%
1991	2.452.494.744,30	635.843.363,52	194.072.732,52	30,52%
1992	36.830.579.658,61	6.792.375.976,01	3.097.278.008,34	45,60%
1993	1.039.580.193.551,73	145.765.732.216,11	92.686.837.805,32	63,59%
1994	4.766.006.840,76	1.584.255.267,55	861.148.847,68	54,36%
1995	8.077.843.687,30	2.652.873.448,21	1.241.715.023,30	46,81%
1996	10.465.094.737,38	3.049.059.568,90	1.256.310.768,49	41,20%
1997	13.538.891.837,06	3.035.384.192,38	1.734.084.047,93	57,13%
1998	14.822.676.951,74	3.240.166.669,11	1.779.862.024,85	54,93%
1999	17.564.387.092,30	3.567.433.032,97	750.455.252,15	21,04%

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Kops (2004, p. 174)

Diante do fim do processo inflacionário e das elevadas taxas de juros, a situação das finanças do RS se agravou. O governo Britto (1995-1998), a partir do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados implantado pelo governo federal através do Voto nº 162/95 do CMN, lança o Programa de Reforma do Estado (PRE), objetivando aumentar a receita via privatizações de empresas estatais.

Entretanto, no mesmo ano, é promulgada a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) em que a União, buscando incentivar a exportação de produtos primários e semi-elaborados, desonerou esses produtos do ICMS, acreditando que a redução do preço final elevaria a quantidade exportada, aumentando, dessa forma, a receita tributária.

Porém, o que se verificou após a implantação da Lei Kandir, principalmente no Rio Grande do Sul, foi que as exportações desses produtos não foram influenciadas pela desoneração que sofreram. Ainda, o esperado aumento da arrecadação do estado não ocorreu havendo, pelo contrário, perdas financeiras nas contas públicas. (MATTOS, 2008, p. 55)

Realmente, a Lei Kandir reduziu a receita estadual, fazendo com que o RS perdesse R\$ 56,8 milhões em 1996, R\$ 561,4 milhões em 1997 e R\$ 612,5 milhões em 1998, sendo que as transferências da União foram de apenas R\$ 43,6 milhões, R\$ 40,9 milhões e R\$ 419,8 milhões, respectivamente (MOREIRA, 2014, p. 13).

Buscando conter o processo de endividamento dos governos subnacionais que ameaçava a estabilização econômica, o governo federal se propõe a reestruturar as dívidas estaduais. “Em 20 de setembro de 1996, o Estado do Rio Grande do Sul e o Governo Federal assinaram um Protocolo de Acordo para o refinanciamento da dívida mobiliária do Estado e da dívida do Estado junto à Caixa Econômica Federal. (CALAZANS, 2011, p. 1)

Em 11 de dezembro de 1997, é promulgada a Lei nº 9.694/1997, a qual estabelecia “critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal” (BRASIL, 1997). É o que expressa o art. 1º:

Art. 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizada, até 31 de maio de 2000, a:

I – assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;

II – assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999;

III – compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União;

IV – assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

V – refinar os créditos decorrentes da assunção a que se referem os incisos I e IV, juntamente com créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda; (BRASIL, 1997)

Por outro lado, a assunção das dívidas estaduais pelo governo federal estaria condicionada à implantação de um Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, o qual previa, além dos objetivos previstos para cada ente, metas específicas relativas a:

I – dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR;

II – resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;

III – despesas com funcionalismo público;

IV – arrecadação de receitas próprias;

V – privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;

VI – despesas de investimento em relação à RLR. (BRASIL, 1997)

Além disso, o art. 3º trazia as condições que norteariam os futuros acordos, a saber:

- a) prazo para pagamento – 360 prestações mensais e sucessivas;
- b) capitalização baseada na Tabela Price;
- c) taxa de juros mínima de 6% ao ano;
- d) correção monetária com base no IGP-DI da FGV. (BRASIL, 1997)

Amparado na Lei nº 9.496/1997 e pela Lei Estadual nº 10.920/1997, o RS, em 15 de abril de 1998, assina com a União o contrato nº 14/98/STN/COAFI.

O montante de R\$7.782.423.448,28 da dívida do Rio Grande do Sul assumida pela União foi dividido em duas parcelas para refinanciamento:

- i) R\$7.132.423.448,28, a serem pagos pelo Estado em 360 parcelas mensais e consecutivas, amortizadas pelo sistema da Tabela Price, mais a atualização monetária pela variação positiva do IGP-DI, mais juros de 6% ao ano, calculados sobre o saldo devedor existente, debitados no primeiro dia de cada mês;
- ii) R\$650.000.000,00, correspondentes à “Conta Gráfica” aberta no Banco do Brasil, decorrentes da diferença entre a amortização extraordinária de R\$1.150.000.000,00, referentes ao Contrato de Promessa de Compra e Venda de Ações, celebrado entre a Eletrobrás e o Estado, e a chamada “Conta Elétrica”, no valor de R\$500.000.000,00, que corresponde ao montante de dívidas da CEEE junto à União. (MATTOS, 2008, p. 59)

Este previa, além das condições referidas acima, o limite de comprometimento da RLR com o pagamento das parcelas do acordo em 13%, de modo que o valor que excedesse esse limite seria direcionado a uma conta resíduo, cujo saldo seria refinanciado por um prazo adicional de 10 anos. Os valores da conta resíduo estariam sujeitos às mesmas condições do principal. Ainda que essas condições sejam vistas como determinantes da explosão do saldo da dívida no futuro, Gaston (20012) ressalta que:

Do ponto de vista econômico, na época, o acordo de Renegociação da Dívida Pública não representou um mau negócio para as finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul. Pelo contrário, dado o cenário macroeconômico naquele momento, houve uma redução do custo financeiro da dívida ao se substituir a taxa SELIC para IGP-DI mais seis por cento anuais. Naquela ocasião, dada a política econômica do governo federal, as taxas de juros estavam extremamente elevadas e os termos do acordo representaram para o Tesouro do Estado uma economia real. Outro fator benéfico: o subsídio de R\$3,1 bilhões concedidos na assinatura do contrato. (GASTON, 2012, p. 47)

Diante desse acordo, verifica-se no ano de 1998 uma mudança significativa no perfil da dívida estadual com a transformação da dívida mobiliária em dívida contratual interna, que, no final da década, passou a representar mais de 95% do saldo total (Figura 6).

Figura 6 – Dívida administração direta – década de 1990 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV)

ANOS	DÍVIDA FUNDADA					DÍVIDA FLUTUANTE	DÍVIDA TOTAL
	INTERNA			EXTERNA	TOTAL		
	TÍTULOS	CONTRATOS	TOTAL	CONTRATOS			
1990	11.546.952	6.177.680	17.724.632	2.280.578	20.005.210	253.552	20.258.762
1991	12.284.259	4.925.987	17.210.245	2.607.903	19.818.148	0	19.818.148
1992	16.487.082	4.769.772	21.256.854	2.548.981	23.805.835	4.304	23.810.139
1993	18.021.991	3.887.723	21.909.713	2.328.402	24.238.115	9.369	24.247.484
1994	9.069.735	4.549.254	23.618.989	1.391.207	25.010.197	-	25.010.197
1995	25.447.133	8.377.381	33.824.514	827.808	34.652.323	833.230	35.485.553
1996	29.639.698	9.838.021	39.477.719	717.688	40.195.407	495.440	40.690.847
1997	34.324.510	11.029.311	45.353.821	1.063.239	46.417.059	-	46.417.059
1998	137.869	53.769.510	53.907.379	1.689.124	55.596.503	-	55.596.503
1999	144.360	51.263.288	51.407.648	2.168.224	53.575.872	-	53.575.872

Fonte: Rio Grande do Sul (2016a, p. 69)

Paralelamente à renegociação das dívidas estaduais, para reduzir a participação do setor público na atividade bancária, a União instituiu o Proes (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária).

O valor recebido pelo Estado relativamente a esse contrato foi de R\$ 2.379.886.158,25, fruto do valor original de R\$ 1.987.500.000,00 do contrato assinado em 31.03.98. Pelo contratado, em 31/03/98, R\$ 562.500.000,00 (28,3%) seriam destinados ao Banrisul e R\$ 1.425.000.000,00 (71,7%) à transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento. Mas, na realidade, sabe-se que a quase-totalidade desses recursos foram canalizados para o Banrisul, como aumento da participação do Estado naquela instituição bancária, visto que, sendo a Caixa de propriedade do Estado, os recursos para ela destinados pertencem a esse último. O valor da prestação em dez/98 era de R\$ 172.896.158,00 anuais, o que representa R\$ 14.408.029,00 por mês. Esse valor, após 18 meses, deixaria de fazer parte do limite de 13% do comprometimento da receita líquida real de que trata o contrato. (CALAZANS; SANTOS, 1999, p. 65)

Nesse processo, a Caixa Econômica Estadual (CEE) foi transformada em Caixa Estadual S/A – Agência de Desenvolvimento, assumindo a carteira de desenvolvimento do Banrisul que, por sua vez incorporou a carteira de clientes e as operações comerciais da CEE. Por opção

política, foi promovido apenas o saneamento do Banrisul, de modo que apenas 50% das suas dívidas foram refinanciadas com a União (MOREIRA, 2014, p. 14).

A década de 1990 encerra-se com o governo estadual tendo de se adaptar a uma nova realidade em relação à dívida pública. A renegociação com a União acabou com a possibilidade de rolagem da dívida indefinidamente, de modo que, agora, o governo estava comprometido com um pagamento mensal expressivo. Na prática, pela primeira vez em muitos anos, o RS estaria realmente amortizando a dívida, ainda que essa situação não demore a ser contestada pelos governantes estaduais. É o que destaca Garselaz (2000):

O novo governo, que assume em janeiro de 1999, não concorda com os termos em que a dívida foi renegociada e ingressa com ação judicial buscando anular as cláusulas que considerava excessivamente gravosas ao Estado, especialmente aquela que fixa o limite de dispêndio mensal. Ao mesmo tempo, passa a depositar em juízo as parcelas devidas, criando uma situação de impasse com o Governo Federal, uma vez que este considerava os valores depositados em juízo como não pagos, considerando o Estado como inadimplente e efetuando retenção das transferências a ele destinadas, conforme previsão contratual. (GARSELAZ, 2000, p. 112)

Essa situação de medida de forças será, a partir de 1999 até o momento presente, uma constante nas relações federativas, entre a União e os estados, com estes buscando condições de menor comprometimento da receita com o pagamento da dívida e aquela se utilizando, muitas vezes, de mecanismos imperativos para fazer cumprir os termos contratuais.

Em conseqüência do ajuste fiscal iniciado em 1996, é promulgada em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta lei, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, buscava propiciar às instituições um mecanismo de controle sobre o endividamento, auxiliando na obtenção do equilíbrio fiscal, já que, “no período compreendido entre a estabilização de preços (1994) e o ano de entrada em vigor da referida legislação houve uma significativa elevação da dívida líquida do setor público brasileiro, passando de 13% em 1994, para 50% do PIB em 2000. (CHIEZA, 2008, p. 66)

A partir da LRF e das Resoluções nº 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal, novos conceitos para análise da dívida serão instituídos, como, por exemplo, a Receita Corrente

Líquida¹⁴ (RCL), a Dívida Consolidada Líquida¹⁵ (DCL). Também, a partir desses normativos, novos limites para o endividamento estadual serão introduzidos. Exemplo disso é o exposto pelo art. 19 da LRF que trata dos limites para o gasto com pessoal, estabelecendo que estes não podem exceder os percentuais da RCL correspondentes a: (i) 50% para a União; (ii) 60% para os estados e municípios.

Com relação aos limites para a dívida pública, o art. 30 da LRF estabelece como prerrogativa do Senado Federal, após encaminhamento pelo Presidente da República, a definição dos limites globais para a dívida mobiliária dos entes federados.

A Resolução N° 40/2001 do Senado Federal, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Estados e Distrito Federal, ao final do décimo quinto ano contado a partir do encerramento do ano de sua publicação, não poderá exceder a duas vezes a sua Receita Corrente Líquida (RCL). Para os Estados situados acima desse limite, ela previu uma trajetória de ajuste, pela qual o excedente deve ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro. (RIO GRANDE DO SUL, 2016a, p. 26)

Ou seja, os estados cuja relação DCL/RCL estiver acima 2 deverão, ao longo de 15 anos, reduzir o excesso de dívida na proporção de 1/15 avos ao ano. Com relação à contratação de novas operações de crédito, os limites são definidos pelo art. 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

¹⁴ **Receita corrente líquida:** somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar n° 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. (BRASIL, 2000, grifo nosso).

¹⁵ **Dívida consolidada líquida:** dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. (BRASIL, 2001a, grifo nosso).

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I – o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida;

II – o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III – o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2001b, grifo nosso)

Apesar da renegociação com a União e da implantação desses novos normativos impedindo a contratação de novos empréstimos, a partir de 2000 até 2015, a dívida estadual apresentou uma tendência de crescimento contínuo ainda que mais estável que o período de 1994-1998. Analisando a Figura 7, nota-se que a partir de 2008 deixa de existir a dívida mobiliária, de modo que 93,86% serão referentes à dívida interna contratual e 6,14% à dívida externa.

Também em 2008, o Estado do Rio Grande do Sul, dentro do Programa Estruturante Ajuste Fiscal, lançou o Programa RS Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento, o qual visava reestruturar parte da dívida do estado através de um empréstimo com o Banco Mundial. O contrato, no valor de US\$ 1,1 bilhão, foi assinado em 01/09/2008 e a primeira parcela, no valor US\$ 650 milhões, liberada ainda em 2008. Com essa parcela foram liquidados os contratos de dívida Banco do Brasil – Fundef e Fundação Banrisul de Seguridade. Também houve o ressarcimento ao Estado referente à liquidação das LTE's (Letras do Tesouro do Estado) com vencimentos em maio e novembro de 2008 e foi feito o abatimento parcial da dívida com a União conhecida por PROES – extralimite. (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 17-18)

Em agosto de 2010, foi liberada a segunda parcela desse empréstimo, no valor de US\$ 450 milhões, sendo que esse valor será integralmente utilizado para a amortização da dívida PROES – extralimite. As condições do empréstimo com o Banco Mundial podem ser resumidas da seguinte forma:

- (a) Taxa de juros variável, correspondente à taxa Libor de 1 mês;
- (b) Spread prefixado, acrescido à taxa Libor, entre 0,11 e 0,19%;
- (c) Front-end-fee, ou taxa de comissão fixa cobrada pelo Banco para a concessão de empréstimos, de 0,25% do total do financiamento. Esta taxa é cobrada apenas na abertura do financiamento, tendo sido paga pelo Estado integralmente no ato inicial da operação;

- (d) A moeda do financiamento é o dólar norte-americano, ou seja, a variação da taxa de câmbio corrige todo o valor do empréstimo;
- (e) Prazo total de 30 anos;
- (f) Prazo médio de 18 anos;
- (g) Sem prazo de carência;
- (h) Forma de amortização customizada. O cronograma de amortização foi estabelecido entre o Banco e o Estado, de forma que as amortizações são menores nos primeiros anos, e maiores nos anos em que o Estado tem menos comprometimento com pagamento de dívidas. As demais formas (Annuity e Level) não permitiriam essa flexibilidade. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 20)

Em 2010, a dívida pública atinge o saldo de quase R\$ 56 bilhões (Figura 7), sendo que 94,38% correspondia à dívida interna contratual e 5,62% à dívida externa.

As dívidas renegociadas no âmbito da Lei 9.496/97 e do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES representam mais de 91% da dívida total. Outras dívidas importantes com o governo federal são a dívida assumida mediante a Lei 8.727/83, a Dívida de Médio e Longo Prazo (DMLP), contratos com a Caixa Econômica Federal, empréstimos do BNDES e parcelamento de dívidas previdenciárias com o INSS.

A dívida externa compõe-se de contratos de financiamento com organismos internacionais multilaterais, destacando-se o empréstimo com o Banco Mundial destinado à reestruturação da dívida estadual, assinado em setembro de 2008. Além deste, existem empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Pró-Guaíba e Programa de Rodovias; com o Japan Bank of International Cooperation (JBIC) – Rodovias; e outros contratos com o Banco Mundial – Reforma do Estado, Programa Nacional de Melhorias das Rodovias Estaduais (PNMRE) e Pró-Rural. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 8-9)

Figura 7 – Dívida administração direta – década de 2000 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV)

ANOS	DÍVIDA FUNDADA					DÍVIDA FLUTUANTE	DÍVIDA TOTAL
	INTERNA			EXTERNA			
	TÍTULOS	CONTRATOS	TOTAL	CONTRATOS	TOTAL		
2000	154.402	52.065.430	52.219.832	2.323.800	54.543.632	-	54.543.632
2001	151.137	53.678.854	53.829.990	2.684.616	56.514.606	-	56.514.606
2002	119.560	51.970.926	52.090.486	3.360.750	55.451.237	-	55.451.237
2003	177.198	52.467.795	52.644.993	2.755.631	55.400.624	-	55.400.624
2004	183.684	51.345.294	51.528.979	2.428.772	53.957.750	-	53.957.750
2005	216.029	53.441.921	53.657.950	2.068.317	55.726.266	-	55.726.266
2006	239.554	54.553.414	54.792.967	1.678.421	56.471.388	-	56.471.388
2007	248.416	54.191.407	54.439.823	1.150.362	55.590.185	-	55.590.185
2008	-	54.017.278	54.017.278	3.536.229	57.553.507	-	57.553.507
2009	-	54.062.711	54.062.711	2.543.404	56.606.115	-	56.606.115
2010	-	52.770.784	52.770.784	3.140.924	55.911.708	-	55.911.708

Fonte: Rio Grande do Sul (2016a, p. 69)

A exposição precedente permitiu verificar que a crise fiscal enfrentada pelo RS não é um fenômeno recente, mas é decorrente de diversos aspectos econômicos, políticos, jurídicos e institucionais. Destes, pode-se destacar a influência da atividade econômica na arrecadação de receita, as normas legais que ora facilitavam, ora restringiam ao ente estadual contrair dívidas, as ingerências da União sobre a política tributária, taxas de juros e reformas tributárias.

Também é possível verificar que o endividamento ocorreu em função dos contínuos déficits dos governos gaúchos, de modo que atualmente o comprometimento da receita com o pagamento da dívida acumulada impede ao estado investir em obras de infraestrutura, buscando o desenvolvimento do estado. Na verdade, é tal a situação do estado que até mesmo os serviços públicos mais básicos estão sendo comprometidos, seja pelo parcelamento dos salários dos servidores, seja pela falta de recursos para a manutenção da prestação dos serviços.

É diante desse cenário, que o governo recente tem buscado alternativas para a viabilização da atuação estatal. Assim, a seguir, será feita uma análise da situação atual da dívida pública do Rio Grande do Sul, explicitando o caminho que está sendo percorrido pelos entes subnacionais para que uma nova renegociação seja efetivada com a União.

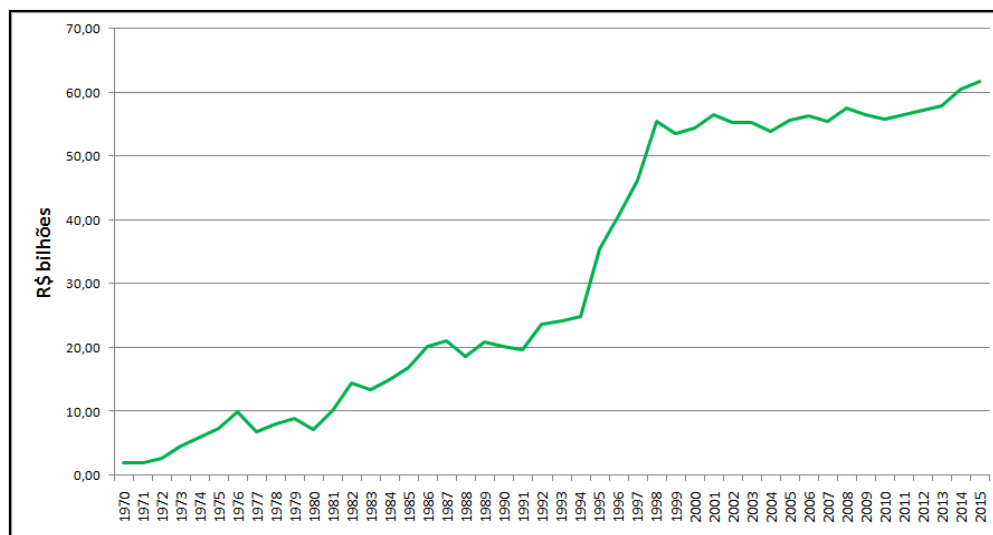
4 O RS A CAMINHO DA NOVA RENEGOCIAÇÃO: PLP N° 257/2016

O objetivo deste capítulo será apresentar a situação atual da dívida pública estadual e os caminhos institucionais que estão sendo percorridos pelos entes federativos para viabilizar uma nova renegociação das dívidas com a União, analisando os fatos mais relevantes. Também se trará uma análise do atual PLP n° 257/2016 sob a ótica das relações federativas.

4.1 A situação atual da dívida estadual

A situação calamitosa das finanças estaduais – ainda que, como visto, tenha sido uma constante na administração dos sucessivos governadores nas últimas décadas – parece ter atingido um ponto insustentável. A análise da Figura 8 permite verificar o crescimento vertiginoso do saldo da dívida do RS desde a década de 1970 até o momento atual. O saldo que em 1970 era de R\$ 2,031 bilhões (Figura 3) ao final de 2015 apresentou um estoque de R\$ 61,799 bilhões (Figura 9).

Figura 8 – Evolução do estoque da dívida – 1970 a 2015 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV)



Fonte: Elaboração própria a partir de Rio Grande do Sul (2016a, p. 69)

A dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul é constituída atualmente por cerca de sessenta contratos de empréstimos, parcelamentos de débitos previdenciários e de outras contribuições sociais. A dívida em contratos é composta por empréstimos nacionais – dívida interna – e por contratos internacionais – dívida externa. Atualmente o Estado não possui dívida constituída pela emissão de títulos públicos, denominada dívida mobiliária. Aproximadamente 83% da dívida estadual tem origem em apenas dois contratos celebrados com o Governo Federal: o contrato de refinanciamento da dívida estadual sob o amparo da Lei Nº 9.496/97 e o contrato do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, no âmbito da Medida Provisória Nº 2.192-70, que promoveu o saneamento do sistema financeiro estadual, ambos celebrados no ano de 1998. (RIO GRANDE DO SUL, 2016a, p. 10)

Do total da dívida em 2015, 87% referem-se à dívida interna contratual e 13% à dívida externa. Daquela, 96% são referentes aos contratos com o Governo Federal, na figura da União, correspondentes aos refinanciamentos sob a Lei nº 9.496/1997 e do PROES. Por outro lado,

A dívida externa compõe-se principalmente de contratos de financiamento com organismos internacionais multilaterais e bancos de desenvolvimento internacionais, destacando-se os empréstimos com o Banco Mundial (BIRD) – Reestruturação da Dívida, PROREDES (Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul) e PROCONFIS RS II (Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul - II); os empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Pró-Guaíba, Corredores de Transporte (Rodovias), PROFISCO (Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul), PROCONFIS RS, PROCONFIS RS II e Programa de Oportunidades e Direitos (POD), além do empréstimo com o Japan Bank of International Cooperation (JBIC) – Programa de Rodovias do RS. (RIO GRANDE DO SUL, 2016a, p. 12)

No período 2011-2015, a dívida externa apresentou um crescimento de 147% em termos nominais, devido, principalmente, à liberação das operações de crédito expostas acima, bem como à desvalorização cambial.

Figura 9 – Dívida administração direta – 2011 a 2015 (preços de 2015 – deflacionados pelo IGP-DI/FGV)

ANOS	DÍVIDA FUNDADA						R\$ mil	
	INTERNA			EXTERNA	TOTAL	DÍVIDA FLUTUANTE	DÍVIDA TOTAL	
	TÍTULOS	CONTRATOS	TOTAL	CONTRATOS				
2011	-	53.379.780	53.379.780	3.261.384	56.641.164	-	56.641.164	
2012	-	53.674.639	53.674.639	3.521.044	57.195.682	-	57.195.682	
2013	-	53.890.466	53.890.466	4.068.784	57.959.250	-	57.959.250	
2014	-	54.611.393	54.611.393	6.047.314	60.658.707	-	60.658.707	
2015	-	53.756.284	53.756.284	8.043.441	61.799.724	-	61.799.724	

Fonte: Rio Grande do Sul (2016a, p. 69)

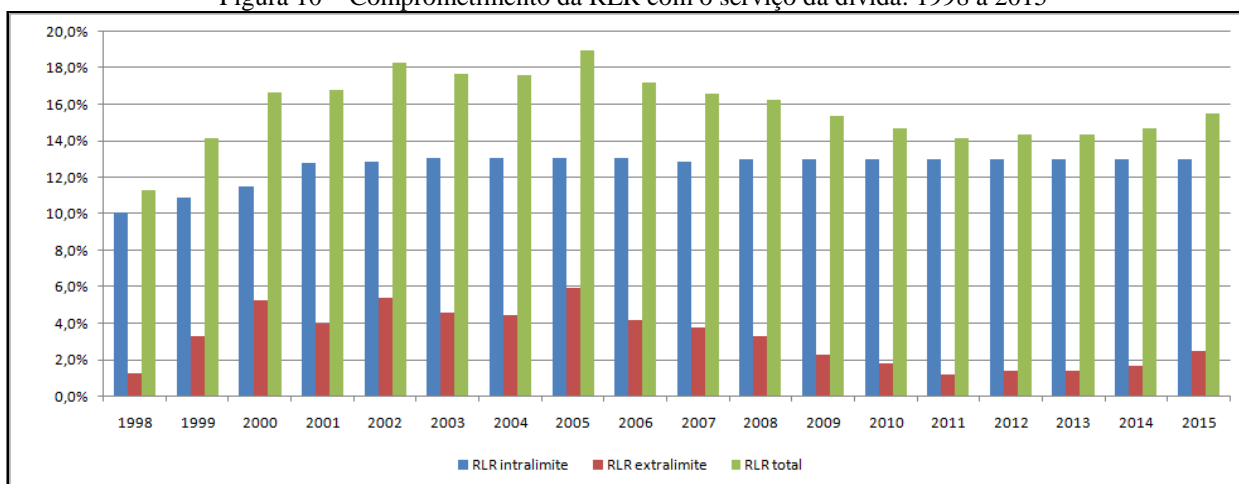
O pagamento do serviço da dívida consolidada correspondeu, em 2015, a 15,5% da RLR, atingindo o total de R\$ 3,706 bilhões, considerando tanto as dívidas extra quanto intralimites¹⁶.

Em 2015, o serviço da dívida intralimite foi de R\$ 3,107 bilhões, correspondendo a 13% da RLR, e o serviço da dívida extralimite alcançou R\$ 599 milhões, correspondendo a 2,5% da RLR do ano [...]. O serviço da dívida intralimite acompanhou o crescimento da RLR média anual, que foi de 9%.

O serviço da dívida interna correspondeu a R\$ 3,503 bilhões, equivalente a 14,7% da RLR, e o serviço da dívida externa correspondeu a R\$ 203 milhões, equivalente a 0,8% da RLR. Na composição contábil, dentro o serviço total da dívida, R\$ 1,661 bilhão correspondeu ao pagamento de juros e outros encargos, e R\$ 2,045 bilhões ao pagamento de amortizações. (RIO GRANDE DO SUL, 2016a, p. 16)

É possível verificar pela Figura 10 que a partir de 2005 há uma redução gradativa do comprometimento da RLR com o serviço da dívida, passando de 19% para 14,2% em 2011, devido a uma queda das obrigações com a dívida extralimite. Porém, recentemente se verificou uma reversão dessa tendência, também devido ao aumento da participação do serviço da dívida extralimite, que, depois de atingir 1,2% em 2011, elevou-se para 2,5% em 2015.

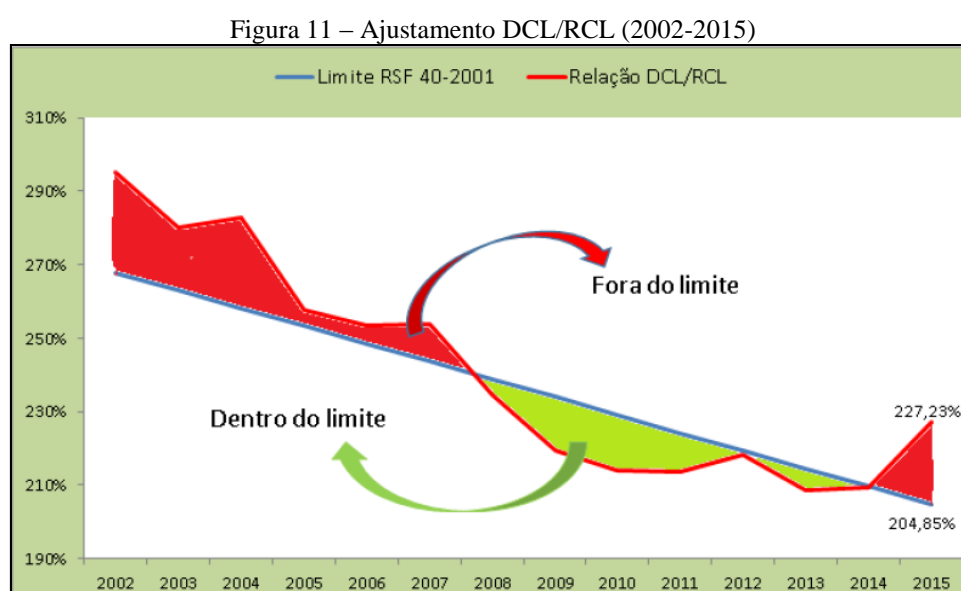
Figura 10 – Comprometimento da RLR com o serviço da dívida: 1998 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de Rio Grande do Sul (2016a, p. 67)

¹⁶ **Serviço da dívida intralimite e extralimite:** é considerado como serviço da dívida **intralimite** aquele decorrente da dívida refinanciada sob a Lei Nº 9.496/97 e de outros refinanciamentos realizados anteriormente com o Governo Federal, especificados no § 2º da Cláusula 5ª do contrato de refinanciamento de 1998, sendo que seu montante é limitado ao correspondente a 13% da RLR. O serviço da dívida **extralimite**, ou seja, das demais dívidas não incluídas no contrato de refinanciamento ao amparo da Lei Nº 9.496/97, não está limitado a nenhum percentual. Por isso, embora o serviço intralimite esteja limitado a 13% da RLR, o serviço total da dívida estadual pode ser elevado significativamente em razão do valor do serviço da dívida extralimite. (RIO GRANDE DO SUL, 2016a).

Com relação ao limite de endividamento estabelecido pela Resolução nº 40/2001, o estado do RS atingiu 227,23% na relação DCL/RCL, sendo que a meta da trajetória para o ano era de 204,85% (Figura 11). Com o descumprimento do limite, o governo estadual fica impedido de contratar novas operações de crédito. Comparativamente, a Figura 12 apresenta o resultado do cumprimento do limite de endividamento imposto pelo Senado Federal aos estados brasileiros para o ano de 2015. Percebe-se que, dos maiores devedores (RS, MG, RJ, AL e SP), apenas o Rio Grande do Sul descumpriu o limite estabelecido, em função do baixo crescimento da Receita Líquida Real (5,3%), situando-se abaixo da inflação.

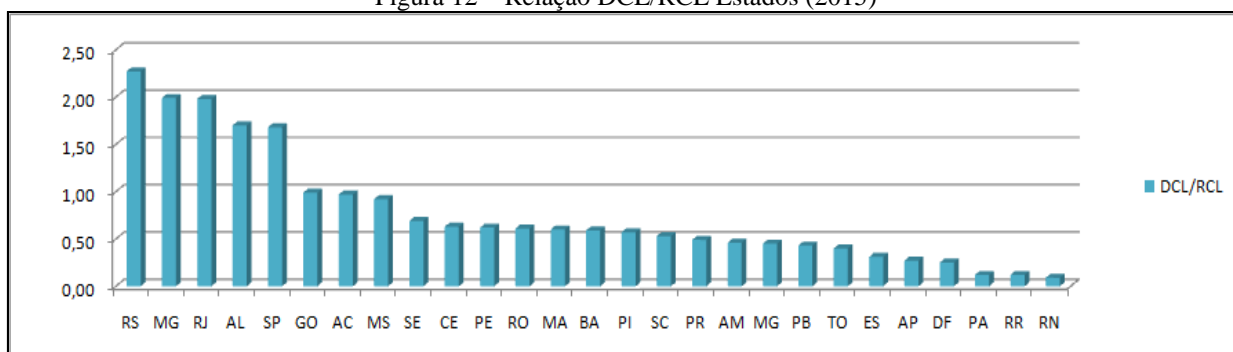


Fonte: Rio Grande do Sul (2016a, p. 27)

Os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul possuem as maiores dívidas entre as unidades da federação, somando R\$ 508,0 bilhões, em 2015, ou o equivalente a 77% do total. A receita desses Estados, no montante de R\$ 273,4 bilhões, representou cerca de 50% das receitas do conjunto dos Estados.

A relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida do grupo dos quatro maiores devedores em 2015 foi 1,86, ficando bem acima da observada para o total. Para o Rio Grande do Sul, essa relação foi de 2,27, sendo a maior observada na Federação. (RIO GRANDE DO SUL, 2016a, p. 31)

Figura 12 – Relação DCL/RCL Estados (2015)



Fonte: Elaboração própria a partir de Rio Grande do Sul (2016a, p. 32)

A partir dessa situação, desde o início de seu governo em 2015, o governador Sartori enfrenta dificuldades para a manutenção dos serviços públicos mais essenciais e o pagamento da folha dos servidores tem sido um desafio mensal. A crise fiscal tem obrigado o estado a parcelar a folha do funcionalismo em diversos pagamentos ao longo dos meses, gerando uma situação de tensão entre o governo e os servidores, que buscam nas greves e protestos os instrumentos para pressionar a priorização dos salários.

E essa tem sido a rotina do governo do RS, cujo relacionamento com o governo federal tem sido pautado por diversas contendas judiciais, em que aquele busca alterar as regras vigentes em relação ao pagamento das parcelas da dívida, buscando viabilizar a governabilidade estadual. Diante desses conflitos, o governo federal preparou uma nova renegociação com os Estados, protocolada na Câmara dos Deputados em março de 2016, o PLP nº 257/2016 (BRASIL, 2016a).

4.2 O RS no caminho da nova renegociação

Pode-se contextualizar que a nova renegociação começou a se delinear a partir da aprovação da LC nº 148/2014, sancionada com vetos pela presidente Dilma em 25 de novembro de 2014 (BRASIL, 2014). Essa lei complementar, a partir da alteração da LRF, permitia à União alterar as condições das renegociações das dívidas dos estados e municípios, celebradas ao amparo da Lei nº 9.496/1997 e da MP nº 2.185-35/2001, bem como os empréstimos dos estados, firmados com base na MP nº 2.192-70/2001. As alterações mais relevantes são as apresentadas pelos incisos I e II do art. 2º:

- I – **juros** calculados e debitados mensalmente, à **taxa nominal de 4% a.a.** (quatro por cento ao ano) sobre o saldo devedor previamente atualizado; e
- II – **atualização monetária** calculada mensalmente com base na variação do **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo. (BRASIL, 2014, grifo nosso)

Assim, as condições originais do contrato com a União – correção do saldo pelo IGP-DI e taxa de juros de 6% ao ano, no caso do RS – seriam alteradas, substituindo-se o IGP-DI pelo IPCA e reduzindo-se os juros dos contratos para 4,0% ao ano, aplicando-se retroativamente a partir de 01 de janeiro de 2013. O parágrafo 1º do artigo 2º apresenta, ainda, a taxa SELIC como limite dos encargos, ou seja, aplicam-se IPCA mais juros quando estes forem inferiores à SELIC, caso contrário, os encargos contratuais serão calculados com base nesta. Merece destaque, também, o artigo 3º da referida norma que autoriza a União a conceder descontos sobre os saldos devedores dos contratos.

Conforme estimativa do Ministério da Fazenda, apenas a aplicação dos novos indexadores previstos na LC nº 148/2014, ocasionaria um desconto de mais de R\$ 43 bilhões no saldo das dívidas dos estados, sendo que o Rio Grande do Sul seria beneficiado com uma redução de R\$3,9 bilhões no saldo total de sua dívida com a União (Figura 13).

Figura 13 – Redução do saldo da dívida com a aplicação da LC nº 148/2014

Estado	Impacto da aplicação da LC 148 sobre as dívidas dos estados
Acre	-37.607.999,51
Alagoas	-1.960.314.599,74
Amazonas	-51.507.086,31
Amapá	-11.426.564,07
Bahia	-409.047.147,31
Ceará	-103.899.799,87
Distrito Federal	-332.611.744,29
Espírito Santo	-120.415.918,71
Goiás	-363.120.306,62
Maranhão	-121.425.366,93
Minas Gerais	-9.224.865.308,36
Mato Grosso do Sul	-557.407.713,24
Mato Grosso	-181.966.015,46
Pará	-158.349.147,00
Paraíba	-70.072.007,64
Pernambuco	-274.899.145,31
Paraná	-895.154.123,01
Rio de Janeiro	-4.545.026.579,56
Rio Grande do Norte	-32.075.729,05
Rondônia	-146.692.482,08
Roraima	-10.046.311,44
Rio Grande do Sul	-3.910.466.238,49
Santa Catarina	-816.210.343,00
Sergipe	-80.917.964,00
São Paulo	-18.868.603.535,26
TOTAL	-43.284.129.176,27

Fonte: Brasil (2016c, p. 4)

É nesse cenário que o novo governador do estado, José Ivo Sartori, toma posse em 01 de janeiro de 2015. Diante da situação fiscal crítica, já no dia seguinte, 02/01/2015, Sartori assina o Decreto nº 52.230 (RIO GRANDE DO SUL, 2015a) com as primeiras medidas de austeridade para equilibrar as contas estaduais. Os incisos I a VII do art. 1º do decreto vedam ao Poder Executivo, bem como às autarquias e fundações estaduais, a assunção das seguintes despesas pelo prazo de 180 dias:

- I - diárias de viagem para fora do Estado e aquisição de passagens aéreas;
- II - contratação ou renovação de contratos de consultoria;
- III - celebração de contratos de prestação de serviços terceirizados, ainda não adjudicados;
- IV - celebração ou prorrogação de convênios que impliquem em despesas para o Estado;
- V - celebração de novos contratos de aluguel de imóveis e de equipamentos;
- VI - aquisição de material permanente, excetuadas aquelas cujo valor individual ou coletivo seja inferior a R\$ 3.000,00 (três mil reais), e contratação de obras e instalações, excetuadas aquelas cujo valor seja inferior aos limites de dispensa de licitação;
- VII – despesas de exercícios anteriores. (RIO GRANDE DO SUL, 2015a)

E no art. 2º, os incisos I a IX trazem as vedações relativas às despesas de pessoal:

- I - abertura de concurso público ou de processo seletivo;
- II - criação de cargos;
- III – criação, alteração ou reestruturação de quadro de pessoal;
- IV – criação de novas gratificações ou alteração daquelas já existentes;
- V - nomeação para cargos de provimento efetivo;
- VI - contratação de pessoal;
- VII - contratação temporária, nos termos do artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual;
- VIII - remoções com ajuda de custo;
- IX – promoções ou progressões nos quadros de pessoal. (RIO GRANDE DO SUL, 2015a)

Por ocasião da publicação do decreto, o Secretário da Fazenda, Giovane Feltes, ressaltou que a prioridade deste é “[...] conter gastos e adequar o orçamento deste ano à realidade da receita. É um prazo razoável para avaliarmos onde é possível reduzir os custos da máquina pública e apurar o volume financeiro do que está pendente”. (RIO GRANDE DO SUL, 2015b)

Ainda que a intenção inicial do governo estadual com o decreto fosse manter a máquina pública funcionando normalmente, já no mês seguinte (fevereiro de 2015), o governador declara pela primeira vez que o atraso no pagamento dos salários era uma possibilidade que não deveria ser descartada. Situação que se tornará rotineira nos meses seguintes.

Em 24 de março de 2015, o governo federal anuncia que não poderá cumprir a LC nº 148/2014, explicitando que esta apenas autoriza a concessão de descontos, não fixando prazo para a elaboração dos aditivos contratuais. Além disso, seria necessária a edição de um decreto que regulamentasse a metodologia dos cálculos que deveriam ser aplicados.

Em enfrentamento à falta de recursos para arcar com a folha do funcionalismo, o governo estadual recorre ao Ministério da Fazenda, em abril de 2015, solicitando ao ministro Joaquim Levy o repasse de R\$ 200 milhões ao estado, dos quais R\$ 150 milhões referentes ao Fundo de Incentivo às Exportações e o restante relativos às compensações provenientes da Lei Kandir. Diante da negativa, para conseguir pagar os salários em dia, o estado atrasa o pagamento da parcela de R\$ 280 milhões, relativos à dívida com a União.

Com as reiteradas possibilidades de parcelamento de salários, diversas categorias de servidores ingressam com ações na Justiça, buscando o pagamento integral dos salários. Dessa forma, o governo, limitado pela escassez de recursos e buscando atender às demandas judiciais, elabora um novo pacote de medidas de austeridade. Em junho de 2015, o governador entrega à Assembleia Legislativa um segundo pacote de medidas, dentre as quais, a prorrogação do Decreto nº 52.230 por mais 180 dias, além de outros decretos e diversos projetos de lei com novas medidas de contenção de gastos. O mesmo projeto prevê a promulgação da LRF Estadual, em complementação à LC nº 101/2000. (RIO GRANDE DO SUL, 2015c)

Um terceiro pacote de medidas de austeridade é encaminhado à Assembleia em agosto, o qual prevê os seguintes projetos:

- a) Autoriza negociação de financiamentos habitacionais da extinta Cohab;
- b) Institui o Sistema Administrativo de Conciliação e Mediação;
- c) Proposta de modificações sobre o procedimento tributário administrativo;
- d) Criação da empresa Banrisul Cartões;
- e) PEC que retira plebiscito para extinção da Companhia de Silos e Armazéns (Cesa);
- f) Extinção da Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (Fepps);
- g) Extinção da Fundação Zoobotânica;
- h) Extinção da Fundação de Esporte e Lazer (Fundergs);
- i) Instituição de regime de previdência complementar para futuros servidores;

j) PEC que altera regra sobre tempo de serviço da Brigada Militar. (RIO GRANDE DO SUL, 2015d)

No mesmo mês, no que pode ser considerado um quarto pacote de austeridade, Sartori ingressa com um projeto de lei para aumentar a alíquota do ICMS de 17% para 18%.

A proposição também prevê a majoração de alíquotas nos combustíveis (gasolina e álcool hidratado, de 25% para 30%), comunicação (telefonia fixa e móvel, de 25% para 30%), bebidas (cerveja e chope, de 25% para 27%; refrigerante, de 18% para 20%), energia elétrica (residencial, acima de 50 kW, de 25% para 30%; comercial, de 25% para 30%). (RIO GRANDE DO SUL, 2015d)

Nessa ocasião, o Legislativo Estadual autoriza o aumento do limite dos saques dos depósitos judiciais¹⁷ de 85% para 95% (RIO GRANDE DO SUL, 2015e). Com o novo atraso no pagamento da parcela da dívida com a União, o governo federal bloqueia R\$60 milhões da conta do Estado, medida que será mantida até a quitação integral do valor da parcela. Paralelamente, o Estado entra com uma ação cautelar (AC nº 3.959) tentando impedir um novo bloqueio das contas pelo governo federal, o que é indeferido pelo STF.

Em nível nacional, os governos regionais recorrentemente pressionam para que haja alteração nos termos dos acordos com a União, ingressando com ações no Judiciário, além de diversos projetos de lei que tramitam no Legislativo com o mesmo objetivo. Como resposta, é sancionada a LC nº 151 (BRASIL, 2015a), em 05 de agosto de 2015, alterando a redação dos artigos 2º e 3º da LC nº 148 e incluindo, ainda, no artigo 4º um parágrafo estabelecendo como prazo para assinatura dos aditivos contratuais a data de 31 de janeiro de 2016. Se a União não promovesse a assinatura dos aditivos até a referida data, os Estados ficariam autorizados a utilizar a nova metodologia de cálculo no pagamento das parcelas, porém se os entes regionais não tivessem reunidos as condições determinadas para o aditamento do contrato, deveriam seguir pagando a dívida com as regras vigentes.

¹⁷ **Depósitos judiciais:** de acordo com o art. 2º da LC 151/2015, são “os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte [...]”. (BRASIL, 2015a)

A utilização dos depósitos judiciais pelo governo estadual foi autorizada pela Lei Estadual nº 12.069 de 22 de abril de 2004, a qual estipulou o limite de **70%** dos valores sob a tutela do Poder Judiciário. Posteriormente, a Lei Estadual nº 12.585 de 29 de agosto de 2006, aumentou o referido limite para **85%**.

A União fica autorizada também a “conceder descontos sobre o saldo devedor decorrentes da diferença entre o saldo devedor apurado em 1º de janeiro de 2013 e aquele obtido quando se aplica a taxa Selic em vez dos indexadores contratuais (IGP-DI mais juros) desde o início dos contratos”. (FEE, 2015, p. 34)

A partir da aprovação da LC nº 148/2015 e das alterações previstas pela LC nº 151/2015, os estados recomeçam as pressões para que a União altere as metodologias de cálculo. Já em setembro de 2015, o RS entra com uma ação no STF para adequar o cálculo da dívida estadual e questionando as cláusulas do contrato. No mesmo mês, o STF, mediante parecer do Ministro Marco Aurélio, nega o pedido liminar do RS acerca do bloqueio das contas pela União, alegando que a Cláusula Décima-Quarta do contrato nº 14/98/STN/COAFI

revela terem as partes ajustado a viabilidade de a União, mediante o agente bancário designado, efetuar débitos diretamente na conta de centralização de receitas próprias do Estado no caso de insuficiência de recursos para o pagamento da parcela mensal do contrato de refinanciamento. (BRASIL, 2015b, p. 10)

A aplicação dos encargos estabelecidos na LC nº 148/2014, geraria uma redução, no saldo devedor das dívidas da Lei nº 9.496/97 e do PROES em 31 de dezembro de 2015, de R\$ 4,683 bilhões, em relação aos saldos calculados pela regra atual (Figura 14).

Figura 14 – Saldos devedores reposicionados com a aplicação da LC nº 148/2014 (valores de 31.12.2015)

	R\$ milhões		
	REGRA ATUAL	LC Nº 148-2014	DIFERENÇA
Lei Nº 9.496/97 Principal	18.733	17.800	933
Lei Nº 9.496/97 Resíduo	27.182	23.715	3.467
PROES (MP 2192-70/2001) Intralimite	4.826	4.585	241
PROES (MP 2192-70/2001) Extralimite	876	834	42
SOMA	51.617	46.934	4.683

Fonte: Rio Grande do Sul (2016a, p. 24)

Em novembro de 2015, os deputados gaúchos aprovam o PL nº 428/2015 (quinto pacote encaminhado pelo Piratini) por 35 votos favoráveis e 14 contrários, transformando-o na Lei 14.773/2015. Essa lei prevê a alteração da Lei nº 10.895 de 1996 (RIO GRANDE DO SUL, 1996), referente ao Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul, (Fomentar/RS). A

alteração mais relevante para a situação do Estado é a inclusão do parágrafo 8º do art. 4º que autoriza:

§ 8.º A empresa beneficiária poderá optar pela **liquidação antecipada** do financiamento nas condições estabelecidas em regulamento, que poderá prever, inclusive, desconto incidente sobre o valor financiado, sendo que, **até 28 de dezembro de 2015**, o desconto será calculado pela taxa referencial de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – **SELIC** – vigente na data da liquidação antecipada, **acrescida de até 3,5 (três inteiros e cinco décimos) pontos percentuais**, aplicados sobre o valor de face dos financiamentos contratados (RIO GRANDE DO SUL, 2015f).

Com a aprovação da Lei Estadual nº 14.773/2015, o governo estadual recebe um aporte de recursos de R\$ 302 milhões, pagos pela GM, com o qual foi possível quitar a folha de pagamentos do funcionalismo no mês de novembro.

O ano de 2015 encerra com a edição, pelo governo federal, do Decreto nº 8.616 em 29 de dezembro de 2015, cujo objetivo era regulamentar os critérios para os cálculos da LC nº 148/2014 e das alterações da LC nº 151/2015, bem como estabelecer os procedimentos para a assinatura dos aditivos contratuais. É justamente esse decreto que será questionado posteriormente pelos estados, já que a assinatura dos referidos aditivos, cuja data-limite era 31 de janeiro de 2016, deveria acontecer independentemente de regulamentação. Além disso,

Segundo avaliação inicial feita pelo Estado, o Decreto Federal Nº 8.616/2015 extrapolou as disposições das citadas Leis Complementares, ao estabelecer condições não previstas para a celebração dos termos aditivos. O referido Decreto definiu condições para o cálculo do desconto estabelecido no art. 3º da LC Nº 148/2014 desfavoráveis ao Estado, o que motivou a entrada de ação judicial contra o pagamento da dívida nos termos apresentados. (RIO GRANDE DO SUL, 2016a, p. 24)

Em preparação para a assinatura dos aditivos contratuais, o legislativo estadual aprova a Lei 14.812/2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2015g), publicada em 31 de dezembro de 2015. Com esta lei, o governo estadual fica autorizado a celebrar os ajustes contratuais, conforme previa a LC nº 148/2014.

4.3 O PLP nº 257/2016

O capítulo mais recente da discussão sobre o endividamento subnacional se refere à nova renegociação do governo federal com os estados, em virtude das recorrentes demandas judiciais que

estão sendo acionadas contra a União. A alegação dos estados é de que

[...] o princípio federativo vem sendo atacado pela centralização cada dia mais acentuada dos recursos e dos poderes em favor da União, na medida em que uma parte generosa dos recursos constitucionalmente reservados aos Estados é, por vários processos, retida em favor da entidade federal. (FERREIRA, 2012)

Como a data-limite definida pela LC nº 151/2015 não foi respeitada e os aditivos contratuais não foram assinados, em março de 2016, o governo federal protocola na Câmara dos Deputados o PLP nº 257/2016, o qual

Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; altera a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências. (BRASIL, 2016a)

Dentre as principais medidas propostas pela União, estão:

- a) Prazo adicional de 240 meses para o pagamento das dívidas;
- b) Autorização para concessão de desconto de 40% da prestação mensal, por até 24 meses, observado o limite máximo de redução de R\$ 160 milhões por mês. (BRASIL, 2016a)

Porém, para a implementação das propostas de alívio fiscal, o governo federal exige dos estados e municípios medidas de contenção de despesas. Isso pode se verificar com relação à ampliação do prazo do financiamento. Como estabelecido pelo art. 3º do projeto, a União só celebrará os aditivos contratuais se os demais entes se submeterem às seguintes exigências pelo prazo de 24 meses:

- I - não conceder vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remunerações a qualquer título, ressalvadas as decorrentes de atos derivados de sentença judicial e a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal;
- II - limitar o crescimento das outras despesas correntes, exceto transferências a Municípios e Pasep, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo;
- III - vedar a edição de novas leis ou a criação de programas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária ou financeira;

IV - suspender admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, inclusive por empresas estatais dependentes, por autarquias e por fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as reposições decorrentes de vacância, aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança, bem como as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, em qualquer caso sendo consideradas apenas as vacâncias ocorridas a partir da data de assinatura do termo aditivo; e

V - reduzir em 10% (dez por cento) a despesa mensal com cargos de livre provimento, em comparação com a do mês de junho de 2014. (BRASIL, 2016a, grifo nosso)

O mesmo pode se verificar no art. 7º, o qual expõe as medidas para a concessão da redução da prestação mensal.

Art. 7º A redução de que trata o art. 6º fica condicionada à sanção e à publicação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, de leis que determinem a adoção de:

I - redução em 20% (vinte por cento) da despesa mensal com cargos de livre provimento, em comparação com a do mês de junho de 2014;

II - vedação à contratação de operação de crédito por prazo equivalente ao dobro do prazo constante do requerimento de que trata o art. 6º ; e

III - limitação das despesas com publicidade e propaganda a 50% (cinquenta por cento) da média dos empenhos efetuados nos últimos três exercícios, por prazo em que for acordada a redução extraordinária. (BRASIL, 2016a)

Tais imposições foram questionadas pelos governadores como uma interferência do governo federal sobre as autonomias federativas, interferindo na capacidade de auto-organização dos entes menores. Além disso, outra exigência da União é que a concessão do prazo adicional para o financiamento dependerá da desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato renegociados, sendo que o aditivo contratual será rescindido caso seja mantido o litígio ou sejam ajuizadas novas ações.

Outra questão relevante foi a apresentação do Projeto de Decreto Legislativo nº 315-A/16, em tramitação na Câmara dos Deputados. Tal proposição visa revogar dispositivo do Decreto 8.616/15, através do qual o Poder Executivo definiu a regra de correção do saldo dos passivos pela Selic, com vistas a calcular os descontos descritos no item (4) acima¹⁸. Pretende o Decreto Legislativo 315-A/16 que se utilize a taxa Selic capitalizada sob a forma de juros simples e não como juros compostos, conforme definido pelo Poder Executivo. (MENDES, 2016, p. 2)

¹⁸ Os descontos referidos são os expressos no art. 3º da LC nº 148: “A União concederá descontos sobre os saldos devedores dos contratos referidos no art. 2º, em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período”. (BRASIL, 2014)

Assim, os governos estaduais, premiados pela situação das finanças estaduais e diante da indefinição com a União, continuam a recorrer ao STF, buscando agora o deferimento da nova forma de cálculo, proposta pelo Projeto de Decreto Legislativo nº 315-A/16.

É o caso dos mandados de segurança impetrados, inicialmente por SC e em seguida pelo RS e outros estados, e atendidos liminarmente pelo STF. Nesses mandados, os entes pretendem que o cálculo do desconto de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 148/2014 seja realizado com a capitalização simples da SELIC, ainda que o texto legal expresse que a correção seja realizada pela “variação acumulada da taxa SELIC”.

Para a União, tal proposição é absurda, já que

Caso seja mantida a interpretação da tese de juros simples, considerando os valores em dezembro/2015, **a dívida dos Estados seria reduzida em mais de 90%**, equivalente à redução do ativo da União de R\$ 427,4 bilhões para R\$ 41,9 bilhões, consideradas as demais condições financeiras da LC 148/2014. Além disso, a União, para a maioria dos Estados, sairia da posição de credora para devedora, implicando em aumento equivalente em seu endividamento de quase R\$ 17 bilhões. (BRASIL, 2016d, p. 1)

Pela análise da Figura 15 é possível perceber que a aplicação do desconto previsto no artigo 3º da LC 148 com o regime de juros compostos reduz o saldo total das dívidas dos estados de R\$ 466,5 bilhões para R\$ 427,4 bilhões. No entanto, se utilizada a correção por juros simples, conforme deferido liminarmente pelo STF, o total devido pelos entes passa a R\$ 41,9 bilhões. Nesse caso, em relação a alguns estados, a União passaria de credora a devedora, sendo que, dos valores que seriam recebidos dos estados, o governo federal teria que restituir pouco mais de R\$ 16,9 bilhões. O impacto nas contas da União pela adoção de juros simples seria, portanto, de R\$ 402,3 bilhões. (BRASIL, 2016d, p. 1)

Figura 15 – Impacto da LC nº 148/2014 e das liminares deferidas pelo STF sobre os saldos das dívidas estaduais

Ente	Saldo Devedor nas Condições Originais - Lei nº 9.496/97	Saldo Devedor nos Termos da LC nº 148/2014 com SELIC Composta	Saldo Devedor nos Termos da LC nº 148/2014 com SELIC "Simples"	
			Saldo Credor	Saldo Devedor
ACRE	346.246	312.034	-233.711	0
ALAGOAS	7.858.144	5.984.235	-919.207	0
AMAZONAS	567.834	521.781	-267.232	0
AMAPÁ	77.166	66.532	0	27.348
BAHIA	4.444.235	4.077.929	-3.041.456	0
CEARÁ	975.261	880.909	-520.789	0
DISTRITO FEDERAL	1.292.345	974.627	-174.210	0
ESPIRITO SANTO	1.356.722	1.249.314	-206.187	0
GOIÁS	3.534.010	3.205.414	0	824.529
MARANHÃO	1.220.837	1.163.525	-1.246.351	0
MINAS GERAIS	78.697.525	70.163.972	0	4.833.282
MATO GROSSO DO SUL	6.052.482	5.553.615	-466.835	0
MATO GROSSO	1.998.959	1.836.191	-2.967.023	0
PARÁ	988.422	841.173	-768.985	0
PARAÍBA	773.933	711.292	-764.512	0
PERNAMBUCO	3.030.687	2.784.891	-2.042.543	0
PARANÁ	9.886.861	9.086.606	-747.019	0
RIO DE JANEIRO	56.619.822	52.458.775	0	7.095.452
RIO GRANDE DO NORTE	266.790	237.370	-287.006	0
RONDÔNIA	2.090.800	1.964.124	-792.030	0
RORAIMA	111.141	102.162	-189.794	0
RIO GRANDE DO SUL	52.192.625	48.650.457	0	11.467.118
SANTA CATARINA	9.014.899	8.285.252	-748.763	0
SERGIPE	938.032	866.077	-550.919	0
SÃO PAULO	222.162.299	205.423.110	0	17.697.828
TOTAL-ESTADOS	466.498.078	427.401.369	-16.934.571	41.945.556

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Brasil (2016d, p. 24)

Buscando uma decisão igual à deferida ao estado de Santa Catarina, em abril de 2016, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE-RS) protocola o Mandado de Segurança nº 34.110, requerendo a aplicação de juros simples sobre a SELIC, sob o argumento de que a metodologia de juros compostos evidencia a prática de anatocismo, o que é proibido pela legislação brasileira.

Conforme expresso na petição inicial do MS nº 34.110,

No ordenamento pátrio, como regra geral, há a vedação da cobrança de juros sobre juros desde a Lei de Usura (Decreto n. 22.626/33), que estabeleceu, em seu art. 4º: “É proibido contar juros dos juros: esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente de ano a ano”. Assim, para os casos em que inexistisse lei especial que trouxesse expressa autorização legal, o Supremo Tribunal

Federal sempre entendeu proibida a capitalização mensal. Nessa linha, foi editada, em 1963, a Súmula n. 121, *verbis*: “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”. (RIO GRANDE DO SUL, 2016b)

No plano político, também no mês de abril de 2016, prejudicando ainda mais as negociações entre União e estados devido à instabilidade institucional, a Câmara dos Deputados acolhe o pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Para tentar resolver o impasse, no dia 19 de abril, o relator dos processos, ministro Edson Fachin, promove uma reunião entre o ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, e os governadores dos estados, para tentar compor um acordo sobre a questão dos cálculos que melhor atendesse às expectativas das partes. Na ocasião, o governador Sartori alegou que

“A União não resolverá seus desequilíbrios com estados falidos. Quando atrasamos o pagamento da prestação, por exemplo, somos punidos com a cobrança de juros capitalizados. A punição não pode ser regra. Defendemos o que está na Lei Complementar 148”. (RIO GRANDE DO SUL, 2016c)

Já a União argumenta que uma decisão jurídica que acolha o cálculo proposto pelos estados geraria uma grave crise de segurança jurídica, já que abriria um precedente para que inclusive os contratos privados fossem questionados, desestabilizando o sistema financeiro. De acordo com o ministro da Fazenda, Nelson Barbosa:

“É perigosa [a utilização] porque, se essa interpretação de que taxa acumulada corresponde a um regime de juros simples for estendida a todo contrato financeiro, isso pode criar ações judiciais para rever encargos em contratos privados. É desequilibrada porque acaba beneficiando os estados mais endividados. Mas não tem mágica. Essa proposta significa economicamente um perdão dos contribuintes federais aos contribuintes estaduais que, na verdade, são as mesmas pessoas”. (AGÊNCIA BRASIL, 2016)

Na pauta de julgamento do dia 27 de abril, os ministros do STF decidem suspender o julgamento dos mandados de segurança por 60 dias para que as partes (União e estados impetrantes) entrassem em acordo sobre a efetividade dos cálculos em questão, conforme acórdão publicado:

Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que denegava a segurança, nos termos de seu voto, o Tribunal, por unanimidade, acolheu a proposta do Ministro Roberto

Barroso de sobrestar-se o processo por sessenta dias, para que as partes se compusessem. Também por unanimidade, o Tribunal deliberou que o Relator procederá à intimação das partes e do Ministério Público para que se pronunciem, no prazo de trinta dias, sobre a questão da inconstitucionalidade suscitada no seu voto. Por maioria, o Tribunal manteve a liminar, tal como concedida, pelo prazo de sessenta dias, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Gilmar Mendes e Marco Aurélio, que a revogavam, ausente, no ponto, o Ministro Dias Toffoli, que, em momento anterior, subscreveu a proposta de esclarecimento do alcance da liminar. (BRASIL, 2016b, grifo nosso)

Em 12 de maio, o Senado decreta o afastamento temporário de Dilma, assumindo interinamente o governo federal o vice-presidente Michel Temer. Em virtude disso, assume o Ministério da Fazenda o ministro Henrique Meirelles.

Diante do impasse com os governos estaduais e buscando legitimidade, Temer propõe um substitutivo ao PLP nº 257/2016, o qual, com o aval dos governadores, é aprovado pela Câmara dos Deputados em agosto de 2016.

A nova renegociação prevê:

- a) Prazo adicional de 240 meses para o pagamento das dívidas;
- b) Prazo de 360 dias para a assinatura do termo aditivo, contado da data de publicação da Lei Complementar;
- c) Para a concessão do prazo adicional, exige-se a desistência expressa e irrevogável de ação judicial que tenha por objeto a dívida ou o contrato com a União e renúncia a quaisquer alegações de direito relativas à referida dívida ou contrato sobre as quais se funda a ação;
- d) Para os meses de julho a dezembro de 2016, poderá ser concedida redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida;
- e) Para os meses de janeiro de 2017 a junho de 2018, poderá ser concedida redução extraordinária da parcela mensal, da seguinte forma:
 - I – para janeiro de 2017, redução extraordinária de 94,73%;
 - II – para fevereiro de 2017, redução extraordinária de 89,47%;
 - III – para março de 2017, redução extraordinária de 84,21%;
 - IV – para abril de 2017, redução extraordinária de 78,94%;
 - V – para maio de 2017, redução extraordinária de 73,68%;
 - VI – para junho de 2017, redução extraordinária de 68,42%;
 - VII – para julho de 2017, redução extraordinária de 63,15%;

- VIII – para agosto de 2017, redução extraordinária de 57,89%;
- IX – para setembro de 2017, redução extraordinária de 52,63%;
- X – para outubro de 2017, redução extraordinária de 47,36%;
- XI – para novembro de 2017, redução extraordinária de 42,10%;
- XII – para dezembro de 2017, redução extraordinária de 36,84%;
- XIII – para janeiro de 2018, redução extraordinária de 31,57%;
- XIV – para fevereiro de 2018, redução extraordinária de 26,31%;
- XV – para março de 2018, redução extraordinária de 21,05%;
- XVI – para abril de 2018, redução extraordinária de 15,78%;
- XVII – para maio de 2018, redução extraordinária de 10,52%;
- XVIII – para junho de 2018, redução extraordinária de 5,26%;
- f) Os valores correspondentes à redução extraordinária serão incorporados ao saldo devedor ao final do prazo, acrescidos dos encargos financeiros contratuais de adimplência.
- g) Autorização para a União receber as parcelas de dívida vencidas e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das discussões quanto à capitalização composta da taxa Selic, que deverão ser restituídas em até 24 prestações mensais e consecutivas, devidamente atualizadas pelos encargos de adimplência contratuais vigentes, vencendo-se a primeira em julho de 2016, e sempre na data de vencimento estabelecida nos contratos de refinanciamento. (BRASIL, 2016a)

O projeto foi encaminhado ao Senado Federal, onde recebeu o número de PLC 54/2016 e aguarda apreciação.

4.4 A nova renegociação sob a ótica das relações federativas

Como exposto, o pacto federativo brasileiro foi construído, a partir da CF/88, com a descentralização de poder entre as unidades federativas, criando-se um modelo de federalismo cooperativo. Neste modelo, os entes foram dotados de autonomia para a consecução de suas responsabilidades, tendo seus relacionamentos norteados por princípios que procuram dar

estabilidade ao acordo de vontades que forma a federação.

Porém, a partir da renegociação ocorrida em 1998, o estado tem convivido com um ambiente de restrição fiscal, com o repasse de volumes expressivos aos cofres federais, inviabilizando investimentos e prejudicando o desenvolvimento regional. Na prática, os governos estaduais, para conseguir os recursos necessários, acabam se submetendo às diretrizes do governo federal. Nada mais contraditório ao princípio federativo que a submissão de um ente federado a outro no sentido de conquistar as somas necessárias ao desenvolvimento de seus propósitos. A idéia da autonomia, como foi dito, carrega em seu bojo a questão da auto-suficiência financeira.

Com relação à atual renegociação que tramita no Congresso Nacional, percebe-se inicialmente uma interferência federal sobre a autonomia dos estados ao exigir, para a assinatura dos aditivos, a implementação de leis de ajuste fiscal que afetaria sua capacidade de auto-organização e autoadministração. Além disso, o PLP nº 257/2016 prevê uma carência nos pagamentos até 2018 – o que evidencia uma preocupação apenas no curto prazo, possivelmente eleitoral -, de modo que a autonomia financeira dos estados continuaria restrita após as reduções oferecidas, já que os saldos continuariam a ser acumulados e corrigidos.

Um ponto a ser considerado também é que o projeto de lei prevê, como contrapartida, a desistência expressa dos entes subnacionais das ações judiciais que tenham por objeto a dívida com a União. Sob a ótica do princípio da lealdade federativa, ainda que, no momento atual, as relações entre a União e os estados estejam sendo pautadas pelo litígio judicial, se verifica uma imposição do governo federal aos estados que inviabilizaria futuros questionamentos, já que também estão vedadas novas ações que questionem os termos do acordo no futuro. Dado o alongamento do prazo de mais 20 anos, essa imposição pode ser prejudicial ao estado no longo prazo.

Outro ponto relevante é que, diante da evidente inadequação dos indexadores utilizados para o reajuste das dívidas estaduais, a União alega a rigidez imposta pela LRF para não mexer nas cláusulas contratuais que, sem dúvida, tornaram-se bastante onerosas para os estados, prejudicando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Tal situação evidencia também o desrespeito do governo federal ao princípio da subsidiariedade, uma vez que mesmo em suas relações comerciais com entes privados, a União se guia pela Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações), que traz em seu art. 65 que, por acordo das partes, os contratos poderão ser alterados

[...] para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (BRASIL, 1993a)

A existência de uma cláusula de equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos da União – o que inexistente nos contratos com os entes subnacionais – demonstra um comportamento prejudicial ao pacto federativo, já que os entes estatais são tratados com rigor maior do que os particulares. Esse desrespeito ao princípio da subsidiariedade também pode ser verificado nas condições contratuais impostas aos estados, seja pela imposição de limites para o pagamento – gerando um resíduo sobre o qual incidem juros acumulados – seja pelo estabelecimento de indexadores que excedem, por exemplo, os empréstimos cedidos pelo BNDES aos particulares. Essa situação é exposta por Casarotto:

[...] a TJLP é um dos maiores índices utilizados pelo BNDES em seus empréstimos, onde encontramos alguns com custos nulos e outros praticamente nulos como os cobrados no programa de inovação tecnológica que tem uma taxa fixa de 4% a.a. e o programa de capital inovador que tem uma taxa fixa de 5% a.a.; taxa fixa, sem qualquer correção, sem qualquer indexador.

Ora, como a TJLP também é utilizada pela União para programas como o de recuperação fiscal – Refis – somos defrontados com o seguinte paradoxo institucional:

- para o contribuinte sonogador, classificado pela legislação pátria como criminoso, cobrança de valores bem inferiores aos da inflação; e
- para os Estados Federados, formadores da União e que não concorreram para o agravamento de suas finanças, cobrança de valores e condições de reles operação bancária comercial. (CASAROTTO, 2011, p. 7)

Além disso, também a isonomia federativa foi prejudicada pela imposição de termos contratuais diferenciados entre os estados, como, por exemplo, taxas de juros de limites de comprometimento de receitas diferentes.

Assim, os basilares princípios constitucionais da igualdade, que obriga que os iguais sejam tratados igualmente, e o da impessoalidade, que impede que a lei discrimine e que vise fim privado, foram acintosamente desobedecidos tanto pela Lei quanto pela autoridade administrativa do Governo Federal que preparou e assinou os contratos, pois esta sacramentou a ofensa a estes princípios quando estabeleceu taxas de juros que

variaram de 6% a 7,5% a.a. e limites de comprometimentos que variaram de 11,5% a 15%. (CASAROTTO, 2011, p. 35)

Nota-se que as relações federativas, em função da deterioração das finanças públicas, têm sido pautadas pelo conflito e não pela cooperação. Por um lado, tem-se a União que, em prol da estabilidade macroeconômica, desconsidera o pacto federativo desenhado pela CF/88 e as demandas dos entes menores, criando um cenário de endividamento e tornando os estados insolventes e incapazes de agir autonomamente. Por outro lado, os estados foram levados a agir irresponsavelmente em suas políticas fiscais, endividando-se deliberadamente devido a seus sucessivos déficits. Desse modo, a crise federativa revela-se complexa e de difícil solução, já que depende do comprometimento de governos ideologicamente diferentes, com interesses diferenciados e, muitas vezes, contraditórios.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou contribuir para a análise da dívida do Rio Grande do Sul, sob a ótica das relações federativas. Para tanto, na parte inicial, foi exposto um referencial teórico acerca do federalismo, procurando identificar os tipos de organização a que o estado brasileiro esteve submetido, em decorrência das sucessivas constituições que foram sendo promulgadas ao longo de seu período republicano.

Percebe-se que, na federação brasileira, sempre houve uma alternância de centralização e descentralização do poder no governo federal, sendo que a CF/88, após um período de autoritarismo, procurou restabelecer a cooperação entre os entes federativos, dotando-os de autonomia – inclusive financeira – para o atendimento das responsabilidades definidas pelo próprio constituinte.

Porém, restringindo essa autonomia, destaca-se a questão do endividamento dos governos subnacionais. Para entender esse processo de endividamento, foi feita uma revisão do crescimento da dívida pública do RS, procurando entender os mecanismos que ora facilitavam, ora dificultavam a tomada de recursos de terceiros pelo governo estadual. Também aqui, percebe-se que sempre houve uma influência direta da União no crescimento do endividamento dos entes menores, seja através de reformas que restringiam a arrecadação de receitas, seja pelas políticas macroeconômicas que forçavam aos estados endividarem-se.

Dessas políticas, destaca-se o plano de estabilização monetária implantado em 1994 (Plano Real) que causou um crescimento explosivo do saldo das dívidas estaduais, devido às altas taxas de juros aplicadas à dívida mobiliária estadual. Com o crescimento exagerado dos custos de rolagem das dívidas mobiliárias estaduais, o governo federal propôs uma renegociação em que essas foram assumidas pela União.

Desde então, os governos estaduais estão submetidos às regras impostas na renegociação de 1997 e, mais recentemente, diante da insolvência no pagamento da dívida, têm buscado judicialmente impedir a ingerência do governo federal sobre as contas estaduais, a fim de viabilizar o atendimento dos serviços públicos mais essenciais, como saúde, segurança, educação, etc.

A parte final deste trabalho apresentou os principais termos que estão sendo discutidos entre a União e os estados para efetivar essa nova renegociação (PLP nº 257/2016), que atualmente, após aprovação da Câmara dos Deputados, aguarda apreciação do Senado Federal. Além disso, também se procurou analisar essa nova renegociação sob a ótica das relações entre os componentes da federação, bem como seu atendimento aos princípios formadores do pacto federativo.

Com relação a essa nova renegociação (PLP nº 257/2016), percebe-se que o objetivo da União e dos estados não é resolver o problema, mas postergá-lo, já que dentre os principais pontos discutidos estão o alongamento do prazo de pagamento, com uma carência de pagamentos com horizonte evidentemente eleitoral. Dessa forma, percebe-se que a renegociação gera um alívio fiscal no curto prazo, mas não contempla uma reforma estrutural que una os entes federativos na retomada do crescimento econômico e de uma maior responsabilidade na condução das políticas de despesas públicas.

Também não se verifica no projeto qualquer cláusula que preserve a capacidade de pagamento no longo prazo, já que se discute a alteração do IGP-DI pelo IPCA baseando-se no comportamento da série histórica. Mas não há nenhuma referência à modificação desses indexadores no caso de uma alteração significativa nas condições de contrato para ambas as partes.

Assim, parece que não está sendo proposta uma renegociação que realmente procure restabelecer o pacto federativo no longo prazo, mas apenas se está procurando uma solução para os conflitos recentes, principalmente com relação às ações que tramitam no STF e com foco nas eleições presidencial e dos governos estaduais em 2018.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. *Pagamento de dívidas dos estados leva governadores e ministro ao STF*. Porto Alegre, 19 abr. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-04/pagamento-de-dividas-dos-estados-leva-governadores-e-ministro-ao-stf>>. Acesso em: 12 out. 2016.
- ANTUNES, Henrique Ribeiro da Glória; XAVIER, Gabriela Costa; XAVIER, Camila Costa. O princípio da subsidiariedade e as distorções do modelo federativo fiscal adotado no Brasil. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano XVII, n. 120, jan. 2014.
- ARAÚJO, Alex Macedo de. *Dinâmica do federalismo brasileiro e guerra fiscal*. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-19022010-170528/pt-br.php>>. Acesso em: 21 ago. 2016.
- ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- BANDEIRA, Elis Renner; RODRÍGUEZ, Tatiana. *Gênese e evolução da dívida pública gaúcha*. Porto Alegre: FEE, 2014.
- BARBOSA, Fernando de Holanda. *Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- BASTIAN, Eduardo F.. O PAEG e o Plano Trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 139-166, jan./mar. 2013.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BEMFICA, Flávia Cristina Maggi. *Governo Leonel Brizola no Rio Grande do Sul: desconstruindo mitos*. 2007. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=6Ug3Gt7r6MY%3D&tabid>>. Acesso em: 21 ago. 2016.
- BERSANO, Rodrigo Vargas. *Evolução do resultado fiscal no Rio Grande do Sul após a renegociação da dívida pública dos estados de 1998*. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. A dívida pública do Rio Grande do Sul: administração direta (1951-84). In: LAGEMANN, Eugênio. (Org.). *Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas*. Porto Alegre: FEE, 1985. p. 135-152.

BORGES, Cyonil. *Direito administrativo facilitado*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BOROWSKI, Edson Moraes. *O desequilíbrio fiscal do estado do Rio Grande do Sul: causas, políticas de ajuste e os efeitos sobre a sociedade gaúcha*. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BOVO, José Murari. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 24 ago. 2016.

_____. *Decreto nº 19.398 de 11 de novembro de 1930*. Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1930. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19398.htm>. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____. *Lei nº 7.614 de 14 de julho de 1987*. Autoriza a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito à conta e risco do Tesouro Nacional, e dá outras providências. Brasília, 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7614.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 de ago. 2016.

_____. *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. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7976.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. *Lei nº 8.388 de 30 de dezembro de 1991*. Estabelece diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8388.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. *Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 21 out. 2016.

_____. *Lei nº 8.727 de 05 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. Brasília, 1993b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8727.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. *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. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. *Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. *Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, 2001a. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2001.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, 2001b. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2001.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Lei Complementar nº 148 de 25 de novembro de 2014*. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp148.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Lei Complementar nº 151 de 25 de novembro de 2015*. Altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis nºs 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp151.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar n. 3.959*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4831404>>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 257 de 22 de março de 2016*. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; altera a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080237>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Decisão de julgamento do Mandado de Segurança MS 34.110 da pauta do dia 27 de abril de 2016*. Brasília, 2016b.

_____. Ministério da Fazenda. *Informe sobre taxa de juros acumulada*. Brasília, 2016c. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/abril/fazenda-publica-nota-tecnica-sobre-o-impacto-fiscal-da-decisao-do-stf/nota_2016-04-12_informe-sobre-juros-acumulados-1.pdf>. Acesso em: 21 out. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. *Impacto total da liminar concedida pelo STF a Santa Catarina (MS 34023) - capitalização simples*. Brasília, 2016d. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2016/nota-tecnica-2016-04-26-impacto-total-da-liminar-concedida-pelo-stf-a-santa-catarina.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

CALANDRO, Maria Lucrecia. A dívida pública da administração direta do Rio Grande do Sul – 1960-84. In: LAGEMANN, Eugênio. (Org.). *Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas*. Porto Alegre: FEE, 1985. p. 107-134.

CALAZANS, Roberto Balau; SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. *A crise da dívida pública do RS: fundamentos, evolução e perspectivas 1970-1998*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1999.

CALAZANS, Roberto Balau. *Nota sobre a renegociação da dívida (Lei 9496/97)*. Porto Alegre: SEFAZ-RS, 2011.

CARVALHO, David Ferreira. Pacto Federativo e Descentralização Fiscal. *Papers do NAEA (UFPA)*, Belém, v. 138, p. 1-23, 2000. Disponível em: <<http://ppgeconomia.ufpa.br/documentos/PactoFederativoeDescentralizacaoFiscal.pdf>>. Acesso em: 14 de set. 2016.

CASA NOVA, Anderson; MARQUETTI, Adalmir Antônio. A crise das finanças públicas no Rio Grande do Sul: origem e evolução no período 1999-06. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 30, número especial, p. 303-326, out. 2009.

CASAROTTO, João Pedro. A dívida dos estados com a União: refazimento do programa e aspectos inconstitucionais da lei nº 9.496/97. *Revista da FEBRAFITE*, Brasília, jun. 2011. Disponível em: <<http://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/02/2242.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de. CARVALHO, Marília Gonçalves de. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o pacto federativo. *Revista do TCEMG*, Belo Horizonte, v. 85, n. 4, p. 39-57, out./nov./dez. 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/701>>. Acesso em: 14 de set. 2016.

CHIEZA, Rosa Angela. *O ajuste das finanças públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS*. 2008. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/22630>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal*. São Paulo: Manole, 2004.

CORREIA, Rogério Dias. *Desafios do federalismo fiscal*. Contributo para a compreensão do exercício partilhado do poder tributário no limiar do século XXI. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Econômicas) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra. Coimbra, 2014. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/26762/1/Desafios%20do%20federalismo%20fiscal.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. *Relatório de análise da dívida pública do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, set. 2015. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/relatorios/relatorio-de-analise-da-divida-publica-do-rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 03 out. 2016.

FERREIRA, Fernando Guimarães. O federalismo fiscal brasileiro na perspectiva da imunidade intergovernamental recíproca. *Revista Estudos Legislativos*, Porto Alegre, n. 6, dez. 2012. Disponível em: <http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/issue/view/10>. Acesso em: 02 out. 2016.

FERREIRA, Joana dos Santos. *A oferta de bens públicos locais em Portugal e o “mundo de Tiebout”*. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração e Gestão Pública) – Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro. Aveiro, 2013. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/12197/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20mestrado_JS_F.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2016.

GARSELAZ, Paulo da Silva. *Dívida pública: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul*. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/3820>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

GASTON, Luiz Henrique Zago. *Dívida pública Estado do Rio Grande do Sul: possibilidades e alternativas para a renegociação do contrato 014/98/STN/COAFI*. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69956>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GUTIÉRREZ, Cláudio Tito Gutiérrez. *A reestruturação dos bancos estaduais pós-PROES: análise do caso BANRISUL*. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, n. 09, p. 209-225, 1996.

KEYNES, John Mainard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Lisboa: Relógio D'Água, 2010.

KOPS, Ceno Odilo. *A dívida consolidada do Estado do Rio Grande do Sul de 1950 a 2000: a formação, o comportamento e o controle da principal fonte de financiamento do déficit do setor público gaúcho*. 2004. Dissertação (Mestrado em Controladoria), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

LAMARÃO, Patrícia. O princípio da lealdade federativa como cláusula geral nas relações federativas. *Os Constitucionalistas*, [S.l.], 12 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-principio-da-lealdade-federativa-como-clausula-geral-nas-relacoes-federativas>>. Acesso em: 08 de set. 2016.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antônio (Org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012.

LOPREATO, Francisco Luiz C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 2, p. 117-158, dez. 2000.

MAESTRI, Mário. *Breve história do Rio Grande do Sul, da pré história aos dias atuais*. Passo Fundo: Editora da Universidade de Passo Fundo, 2010.

MAGALHÃES, Cristiane de Araújo Góes. *Federalismo e tributação: certidões e cadastros*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Público), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

Disponível em:

<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/9074/1/CRISTIANE%20DE%20ARA%C3%9AJO%20G%C3%93ES%20MAGALH%C3%83ES%20-%20DISSERTA%C3%87%C3%83O.pdf>>.

Acesso em: 29 ago. 2016.

MARCHAKI, Rafaela da Cunha. *A dívida dos estados brasileiros e a lei de responsabilidade fiscal*. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/140421>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

MARTINS, Thiago Luiz. *Guerra fiscal e teoria da escolha pública: uma análise sobre a competição interjurisdicional*. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/103866/Monografia%20Thiago%20Martins.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

MATTOS, Bartira Koch. *O comportamento da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul desde a década de 1950 até o acordo de financiamento com o Banco Mundial em 2008*. 2008.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Relevantes do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, p. 149-150, out./dez. 2002.

MENDES, Marcos. O impacto fiscal das propostas de refinanciamento da dívida dos estados. *Boletim Legislativo*, Brasília, n. 44, mar. 2016. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol44/view>>. Acesso em: 02 out. 2016.

MORA, Mônica; SILVA, Araújo de Couto e. *A lei de responsabilidade fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. Brasília: Editora da UnB, 2000.

MORA, Mônica. A crise da dívida estadual. In: ALVES PINTO, Márcio Percival; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006.

MOREIRA, Mariana Araújo. *Impactos da crise financeira do Rio Grande do Sul sobre o investimento em saúde pública nos anos 2000*. Porto Alegre: FEE, jul. 2014. (Texto para discussão, 121). Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/teses/impactos-da-crise-financeira-rio-grande-sul-sobre-o-investimento-em-saude-publica-nos-anos-2000>>. Acesso em: 08 out. 2016.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus, 1980.

NAZARETH, Marcos Spínola; LÍRIO, Viviani Silva. Federalismo fiscal de segunda geração: fundamentos teóricos e proposição política. *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, v. 12, n. 1, p. 16-28, jan./jun. 2016.

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

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e Política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira*. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2001.

PARCELLI, Dionizio Moreira. História do federalismo fiscal nas constituições republicanas brasileiras. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n° 149, p. 63-88, dez. 2015.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PEREIRA NETO, Luiz Gonzaga Pereira. A teoria da federação e o estado federal brasileiro. *Revista da AGU*, Brasília, ano V, n. 10, p. 1-16, mai./ago. 2006.

QIAN, Yingyi; WEINGAST, Barry R. Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, Nashville, v. 11, n. 4, p. 83-92, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 10.895 de 26 de dezembro de 1996*. Institui o Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul - FOMENTAR/RS e dá outras providências. Porto Alegre, 1996. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.895.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado. *Dívida Pública Estadual*. Relatório Anual 2009. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado. *Dívida Pública Estadual*. Relatório Anual 2010. 2 ed. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. *Decreto nº 52.230 de 02 de janeiro de 2015*. Adota medidas de contenção no âmbito da Administração Direta, Autarquias e Fundações do Estado. Porto Alegre, 2015a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Publicado decreto que define mecanismos para conter gastos e preserva serviços essenciais*. Porto Alegre, 5 jan. 2015b. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/209507/publicado-decreto-que-define-mecanismos-para-conter-gastos-e-preserva-servicos-essenciais>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Decreto nº 52.443 de 30 de junho de 2015*. Prorroga o Decreto nº 52.230, de 2 de janeiro de 2015, que adota medidas de contenção no âmbito da Administração Direta, Autarquias e Fundações do Estado. Porto Alegre, 2015c. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Governo amplia medidas para o ajuste estrutural do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 6 ago. 2015d. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/222154/governo-amplia-medidas-para-o-ajuste-estrutural-do-rio-grande-do-sul/termosbusca=crise>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. *Lei nº 14.738 de 24 de setembro de 2015*. Altera a Lei n.º 12.069, de 22 de abril de 2004, que dispõe sobre a gestão de recursos e dá outras providências. Porto Alegre, 2015e. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Lei nº 14.773 de 25 de novembro de 2015*. Altera a Lei nº 10.895, de 26 de dezembro de 1986, que institui o Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul – Fomentar/RS – e dá outras providências. Porto Alegre, 2015f. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. *Lei nº 14.812 de 30 de dezembro de 2015*. Autoriza o Poder Executivo a aditar o Contrato n.º 014/98/STN/COAFI de refinanciamento de dívidas, firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a União, com base na Lei Federal n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997, e no Contrato de Empréstimo firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a União ao amparo da Medida Provisória n.º 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, para abrigar as alterações promovidas pela Lei Complementar Federal n.º 148, de 25 de novembro de 2014, com a redação dada pela Lei Complementar Federal n.º 151, de 5 de agosto de 2015. Porto Alegre, 2015g. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 02 out. 2016.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado. *Dívida Pública Estadual*. Relatório Anual 2015. 7 ed. Porto Alegre, 2016a. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul. *Petição inicial do Mandado de Segurança MS 34.110*. Porto Alegre, 2016b.

_____. *União não resolverá desequilíbrios com estados falidos, diz Sartori*. Porto Alegre, 19 abr. 2016c. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/237361/uniao-nao-resolvera-desequilíbrios-com-estados-falidos-diz-sartori>>. Acesso em: 12 out. 2016.

RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. *Revista Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 162-172, dez. 2014.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROSA, Felipe Wagner da. *Pacto federativo brasileiro: a questão pré-sal*. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/28159>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

SANTOS, Aloysio Vilarino dos. *Federalismo no século XXI: paradigmas e desafios – o redesenho do estado federal brasileiro*. 2009. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp122740.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

SANTOS, Darcy Francisco C.; SANTOS, Carolina Brito C. *Um modelo simples de equilíbrio orçamentário para os Estados: desenvolvido com base no Estado do Rio Grande do Sul*. Brasília: ESAF, 2005.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos. *Federalismo cooperativo e o exercício da competência administrativa ambiental*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/13914/1/RonaldoAS_DISSERT.pdf>. Acesso em: 02 set. 2016.

SCHULER, Anelise Domingues. *Reflexões sobre o federalismo: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/69893>>. Acesso em: 02 set. 2016.

SILVA, Carlos Medeiros. Evolução do regime federativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 151, p. 5-21, jan./mar. 1983.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 15, n.1, p. 117-137, jan/abr. 2005.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações – Livro II*. São Paulo: Madras, 2009.

SOARES, Diego Bandeira Lima. *O princípio da subsidiariedade como instrumento de fortalecimento do estado federal brasileiro*. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2010.

SOUZA, Everton de. *Análise comparativa do impacto das transferências intergovernamentais no esforço fiscal dos municípios gaúchos*. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/109281>>. Acesso em: 02 set. 2016.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TESOURO NACIONAL. *Glossário de Termos*. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/-/glossario>>. Acesso em: 12 de setembro de 2016.

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

VARGAS, Neide César. *A descentralização e as teorias do federalismo fiscal*. Ensaios FEE, v. 32, n. 1, p. 51-76. Porto Alegre: jun. 2011.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-40, abr. 1997.