

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 A POSSIBILIDADE DE MUDANÇA EM PLENA TEMPESTADE: NOVOS VENTOS NO HORIZONTE
Autor(es)	Mônica Mora
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap6

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A POSSIBILIDADE DE MUDANÇA EM PLENA TEMPESTADE: NOVOS VENTOS NO HORIZONTE¹

Mônica Mora²

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro tem como preceito constitucional o regime federativo. Esse tipo de organização afigura-se pela existência de diferentes níveis, ou camadas de governo, atuando em múltiplas dimensões no território nacional. A gestão das diferenças, em acordo com as idiosincrasias de cada nação, leva a que ela seja própria e específica em cada experiência nacional. No caso do Brasil, a autonomia dos governos subnacionais permite uma ação estratégica, na medida em que os governos são muito mais que simples operadores da política definida no governo federal.

A autonomia presente, e desejada, pelo regime federativo, contudo, muitas vezes não significa que entes da Federação tão díspares disponham de capacidade técnica para identificar as alternativas possíveis que conduzam ao desenvolvimento e tampouco se articulem em um projeto nacional articulado. A autonomia é compatível com a elaboração de propostas de políticas públicas, a partir de diretrizes nacionais, de modo que as múltiplas dimensões do Estado brasileiro sejam trabalhadas e articuladas sob a forma de políticas coordenadas, seguindo um planejamento estratégico.

Ou seja, é importante definir objetivos e metas e traçar uma trajetória para atingi-los, permitindo que as especificidades produzam vocações que, se exploradas, criariam as condições necessárias para a capacidade potencial do país ser atingida. Ao longo desse processo, o Estado pode desempenhar um papel de articulador e fomentador da iniciativa privada, seja como um indutor da demanda agregada, seja por meio de ações específicas, orientando estrategicamente e sustentando medidas que fomentem o desenvolvimento econômico, de modo a consolidar vocações.

1. A autora agradece aos pareceristas anônimos pelas sugestões à versão anterior deste artigo, publicado no *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) nº 30, ressaltando que, evidentemente, erros e omissões são de sua inteira responsabilidade.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dimac/Ipea). E-mail: <monica.mora@ipea.gov.br>.

A inserção do Estado brasileiro nas últimas décadas foi claudicante. As premissas do Consenso de Washington³ disputaram espaço com a defesa da intervenção estatal. Neste capítulo, recuperaremos a história das finanças estaduais e, a partir dela, serão apresentadas alternativas em que algumas das políticas atribuídas ao Consenso de Washington possam criar o espaço fiscal necessário para que o desenvolvimento econômico seja articulado pelo Estado.

Discussões sobre o papel desempenhado pela política fiscal no crescimento econômico e pela intervenção do estado na economia, como indutor do desenvolvimento, foram impulsionadas recentemente pela retração da oferta de trabalho e pela ruptura da relação entre investimento e emprego. A possibilidade de o investimento estatal impulsionar as vocações locais simboliza também a perspectiva de construção de cadeias de produção capazes de absorver mão de obra e evitar a sobrecarga dos sistemas de proteção social.

No Brasil, os sistemas de proteção social, articulados em um “quadripé” fundamentado em educação, saúde, assistência social e previdência, em acordo com os preceitos constitucionais, foram constituídos em resposta às demandas da Carta Magna de 1988.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), também conhecida como Constituição Cidadã, buscou assegurar direitos sociais básicos como um mecanismo para atenuar as disparidades socioeconômicas. O texto constitucional estabeleceu competências concorrentes para a maioria dos serviços providos pelo setor público, mas, ao longo do tempo, passou a ocorrer uma especialização por nível de governo.

Gradualmente, na condição de entes da Federação, os governos estaduais e municipais passaram a desempenhar uma função estruturante no Estado brasileiro, à medida que gradualmente assumiram um papel essencial na provisão de serviços públicos voltados para educação, saúde e segurança pública.

O financiamento das políticas sociais tendeu a absorver parte expressiva do orçamento dos governos federal e subnacionais, dada a magnitude do desafio. Pisos de gasto para a saúde e para a educação foram instituídos com a finalidade de assegurar o financiamento tripartite. Adicionalmente, a provisão desses serviços, intensiva em capital humano, implicou a contratação de funcionalismo público.

3. O Consenso de Washington, conforme resgatado por Batista (1994), foi a consolidação de uma série de propostas defendidas por organismos multilaterais no encontro *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, realizado em 1989, com a intenção de fundamentar e estimular a implementação do ideário neoliberal na América Latina. Neste capítulo, defende-se especificamente que a capacidade de os governos subnacionais organizarem suas contas cria o espaço fiscal, ideia defendida pelos organismos multilaterais e implícita no Consenso de Washington, o que potencialmente pode contribuir para o desenvolvimento. Cabe mencionar que o objeto de discussão são os governos subnacionais, e eles, por não emitirem moeda, têm autonomia limitada para realizar políticas fiscais ativas.

Paralelamente, mecanismos de controle ao gasto e ao endividamento, materializados sob a forma de regras fiscais, foram estabelecidos para evitar desequilíbrios nas contas públicas dos estados e dos municípios, pois, ao contrário do que ocorre em nível federal, os governos subnacionais não vinculam gastos a uma agenda macroeconômica e dispõem de instrumentos muito limitados para lidar com crises.

Os desequilíbrios fiscais, em geral, são associados ao crescimento das despesas obrigatórias – associadas frequentemente a gastos com funcionalismo em educação, saúde e segurança. Portanto, as regras no Brasil consistem em um instrumento para evitar que gastos correntes obrigatórios comprimam as demais categorias. No limite, em casos extremos, esses gastos podem inclusive extrapolar o orçamento, de tal modo que sequer haja recursos para o pagamento de serviços da dívida e de pessoal.

Resguardar a capacidade de gasto estadual, por meio da imposição de regras fiscais, significa preservar a capacidade de investir e de prover serviços públicos e, paradoxalmente, a autonomia fiscal, uma vez que se define aqui autonomia fiscal como a capacidade de pagar suas contas, com espaço para despesas de capital, sem precisar negociar com o governo federal – pois essa repactuação frequentemente leva a perdas de grau de liberdade na condução das finanças públicas estaduais. “O estabelecimento de controles assemelha-se ao pedido de Ulisses, na Odisseia, de que os marujos o amarrem ao mastro dos navios para se evitar o canto das sereias. Tem-se ciência da falibilidade humana e dos limites da atuação dos estados enquanto entes federados.”⁴

Argumentos a favor de uma racionalização do uso dos recursos públicos não significam a defesa de cortes reais de salário ou de uma reforma administrativa; ao contrário, as regras fiscais asseguram a sustentabilidade dos gastos, ao conferir consistência intertemporal, e evitam medidas extremas. Novas tecnologias criam condições, por exemplo, de reduzir a reposição de funcionários ou de realocá-los em outras funções, sempre em prol do interesse público. As regras fiscais, se bem aplicadas, podem simbolizar um impulso no processo de melhor alocação dos recursos disponíveis.

O ajuste fiscal das despesas correntes não pode ser reduzido a um fim em si mesmo. Pode, sim, criar as condições necessárias para um novo ciclo de investimento, por meio da mudança da composição do gasto público subnacional, contribuindo para o desenvolvimento econômico sustentável em termos ambientais e de forma inclusiva.

4. Essa metáfora foi feita por um dos generosos pareceristas anônimos. Não tinha como não reproduzi-la aqui, pois descreve exatamente o papel das regras fiscais no âmbito subnacional.

Discute-se neste capítulo o papel desempenhado pelas regras fiscais para governos subnacionais em regimes federativos, como mecanismo de controle e, portanto, como instrumento para assegurar a autonomia fiscal dos governos subnacionais no médio e longo prazo. Isso será demonstrado por negação. Ou seja, a ineficiência das regras fiscais levou a uma queda do gasto em variáveis discricionárias – pelo maior comprometimento da receita com gastos correntes obrigatórios – e a uma perda de autonomia fiscal. Se as regras fossem efetivas, não teria ocorrido a redução do espaço fiscal, ou a piora dos serviços, com desmonte de serviços de qualidade, ou mesmo a perda de autonomia fiscal – consubstanciada no limite no estado do Rio de Janeiro, com os recursos orçamentários sequer suficientes para o pagamento da folha do funcionalismo e com necessidade de adesão ao Programa de Recuperação Fiscal.

E se as regras fiscais fossem efetivas?

Supondo restrições ao crédito, argumenta-se que as regras fiscais consistem em uma condição necessária no âmbito subnacional para a estruturação de espaço fiscal para o investimento estatal, ainda que não seja condição suficiente para a implementação de um projeto de desenvolvimento impulsionado pelo Estado. O pleno uso das capacidades estatais, portanto, não pode ser atribuído estritamente a recursos disponíveis. Em 2020, em plena pandemia da covid-19, os governos estaduais no agregado tiveram um aumento significativo da disponibilidade de caixa, em circunstâncias similares àquela imposta pelas regras fiscais, e isso pode ajudar a compreender os desafios de articular investimentos em prol de uma agenda de desenvolvimento.

Este artigo inicialmente trata de política fiscal e capacidades estatais, fundamentando a importância de regras fiscais – as quais não são compreendidas com um fim em si mesmas, mas, sim, potencialmente articuladas em um projeto que visa ao desenvolvimento das vocações locais impulsionadas pela intervenção estatal. Subsequentemente, são abordados o conceito de *soft budget constraint* (restrição orçamentária suave, considerado uma das justificativas para o uso de regras fiscais para estados e municípios) e os alicerces institucionais no Brasil, tecendo, ao final, algumas críticas ao arcabouço conceitual e institucional. Em seguida, são discutidos o modelo de provisão de serviços públicos oriundo da CF/1988, o desequilíbrio fiscal e as consequências da exacerbação, com a perda de autonomia fiscal, explicitadas por meio do Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Na seção seguinte, as finanças públicas em 2020 surgem como simulação para o *hard budget constraint* (restrição orçamentária rígida). Nessa seção, introduz-se a discussão do espaço fiscal como condição necessária, mas não suficiente, para o investimento estatal. Ilustra-se a seção com entrevistas com secretários de Fazenda estaduais, realizadas no âmbito de um projeto conjunto do Ipea e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF),

sobre regras fiscais, em que a questão do investimento foi tratada, assim como a experiência do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo (Funes) e do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Ao fim, as considerações finais articulam as diferentes seções.

2 POLÍTICA FISCAL, CAPACIDADES ESTATAIS E REGRAS FISCAIS

A teoria macroeconômica está permanentemente em busca de alternativas para lidar com desafios impostos pela conjuntura econômica.⁵ Níveis elevados de desemprego mesmo com a retomada da economia sugerem um processo de mudança no padrão de crescimento econômico, caracterizado pela redução da capacidade da economia de gerar empregos, seja no âmbito do setor público, seja por meio da iniciativa privada (Braga, 2021). Paralelamente, há dificuldades de sustentar elevados níveis de crescimento.

Incluir por meio do mercado do trabalho um crescente contingente de trabalhadores e assegurar elevados níveis de crescimento que sejam consistentes, com sustentabilidade ambiental, constituem um desafio tanto para economias desenvolvidas quanto em desenvolvimento.

A teoria econômica tradicional defrontou-se com a necessidade de buscar alternativas que dessem conta desse desafio. E isso era fundamental uma vez que a China despontava com um modelo de crescimento calcado na intervenção do Estado na economia, obtendo resultados compatíveis com o desenvolvimento econômico e se consolidando como a segunda maior economia mundial (Jabbour e Gabriele, 2021). Diante disso, foi retomado o debate sobre a possível eficácia da intervenção estatal na economia por meio de políticas fiscais ativas.

A discussão sobre o papel do estado na economia remonta ao século XX, mais especificamente à década de 1930.⁶ Keynes (1936) discutiu a possibilidade da intervenção do Estado na economia por meio da política fiscal ativa e da coordenação macroeconômica. Na obra, o autor revê a lógica prevaiente ao contestar a Lei de Say (suposição de que a oferta cria sua própria demanda) e introduzir o princípio da demanda efetiva.

A Lei de Say originalmente considerava que a oferta criava a sua própria demanda agregada, com a economia disposta de mecanismos intrínsecos que a conduziam ao pleno uso dos fatores de produção. A questão central consistia em obter o uso mais eficiente dos recursos disponíveis. Desse modo, o governo concorria com a iniciativa privada por recursos escassos: assim, a política fiscal

5. A discussão de Blanchard e Summers (2017) mostra o impacto potencial sobre o uso de instrumentos de política macroeconômica decorrente de crises profundas na economia, inclusive com a possibilidade de revolucionar a teoria econômica.

6. Snowdon e Vane (2005) e Deane (1978) apresentam resumidamente as ideias de Keynes.

ativa tinha como contrapartida uma redução dos investimentos privados. Implicitamente, a Lei de Say pressupunha que a economia estava em sua fronteira de produção, sem espaço para o uso da política fiscal como instrumento macroeconômico – afinal, a economia trabalhava, por definição, com pleno emprego dos fatores de produção.

Em contraposição, o princípio de demanda efetiva fundamentava-se no fato de a economia capitalista não fazer uso pleno dos fatores de produção disponíveis. Portanto, o problema central não estava na esfera da oferta, mas, sim, em uma insuficiência de demanda efetiva estrutural. Cabia ao Estado atuar de modo a sustentar a demanda agregada. Como a economia não operava na fronteira da produção, os investimentos estatal e privado não concorriam por recursos escassos; eram complementares, com os gastos estatais estimulando a iniciativa privada (Keynes, 1936).

Implicitamente, Keynes se fundamentava no que se pode chamar de paradoxo da parcimônia. A poupança em termos macroeconômicos não seria responsável por financiar o investimento. Ao contrário, ela seria resultado das decisões de investir. O investimento definia o produto e, por resíduo, seria obtida a poupança. Portanto, as decisões de investimento não estavam subordinadas à poupança prévia e tampouco o produto seria limitado por uma fronteira de produção dada (Keynes, 1936; Carvalho, 1992; Oreiro, 2011).

Teorias macroeconômicas *mainstream* até a década de 2010 restauraram a Lei de Say. Monetaristas, novos clássicos e o novo consenso, que se autodenominava novo keynesiano, defendiam versões revistas da Lei de Say e divergiam do uso da política fiscal ativa (Snowdon e Vane, 2005; Lopreato, 2006).

Atualmente, diferentes economistas, com contribuições relevantes à construção da teoria macroeconômica, estão resgatando a política fiscal como um instrumento potencialmente relevante para induzir o crescimento da economia e o emprego (Blanchard e Summers, 2017). Conforme é notório, investimento estatal fomenta a demanda agregada e, potencialmente, desempenha um papel fundamental sobre a oferta agregada, já que pode afetar positivamente a produtividade sistêmica, produzindo, portanto, externalidades positivas na economia. Assim, os investimentos têm efeitos de curto prazo sobre a demanda agregada – sendo importante instrumento para lidar com crises econômicas – e de longo prazo sobre a oferta agregada, supondo que os investimentos foram estruturados e articulados a partir de um projeto estratégico.

Entretanto, ainda que o investimento público, sob a égide de uma política fiscal ativa, supondo-o estratégico, seja estruturante, isso não é suficiente. A retomada do crescimento econômico não está necessariamente tendo como contrapartida o aumento do emprego, rompendo, por isso, com a teoria

keynesiana tradicional. Há, pois, desafios a serem suplantados: surge a alternativa da intervenção estratégica do Estado na economia, de modo a reduzir o desemprego e impulsionar o desenvolvimento econômico sustentável em termos ambientais. Nesse processo, a política industrial ressurgiu como um recurso-expediente para se alcançar o desenvolvimento econômico.⁷

Nesse sentido, a dinâmica econômica regional pode desempenhar um papel essencial para assegurar o desenvolvimento local e, mais, como um instrumento para ampliar a base de arrecadação. Essencialmente, é importante dispor de um plano de desenvolvimento local e regional articulado com uma política nacional. Ou seja, torna-se necessária uma estratégia de longo prazo com metas e objetivos para que as iniciativas do governo não sejam esvaziadas por ações isoladas e desarticuladas. A concretização da vocação local produz dinamismo econômico e arrecadação. Conforme sintetizado por Monteiro Neto (2013, p. 8),

o gasto em investimento tem o potencial de revelar as escolhas mais estratégicas feitas pelas administrações públicas estaduais de maneira a tornar a economia local mais competitiva, ou a criar e atrair novos setores produtivos para esta economia, promovendo sua transformação estrutural.

Em países organizados sob a forma de federação, a vocação local pode ser impulsionada pelas capacidades estatais subnacionais. Capacidades estatais são um conceito que abarca simultaneamente as dimensões econômico-fiscal e político-institucional. Ambas se articulam entre si e definem, em última instância, as possibilidades e os limites de os entes da Federação contribuir para a construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento.

O pleno uso das capacidades estatais, ou governativas, está associado à existência de espaço fiscal para investimento. Ainda que condição necessária para a construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento, o espaço fiscal não é condição suficiente. O projeto de desenvolvimento em uma articulação das capacidades político-institucionais e econômico-fiscais define o pleno uso das capacidades estatais e a construção de um ambiente favorável. Conforme Monteiro Neto (2013, p. 9),

os governos subnacionais precisam estar dotados do que será denominado aqui capacidades governativas: o amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (capacidades econômico-fiscais) e os recursos políticos e institucionais (capacidades institucionais) para promover o desenvolvimento.

7. A proposta do Plano Biden nos Estados Unidos reforça essa posição.

Governos subnacionais não emitem moeda e, portanto, não dispõem de soberania. Portanto, esses governos lidam, em princípio, com restrição orçamentária. O financiamento dos recursos necessários para exercer capacidades estatais depende da gestão orçamentária e da alocação dos recursos entre diferentes usos.

As regras fiscais para governos subnacionais criam o espaço fiscal para que as capacidades estatais sejam exercidas, na medida em que permitem a mudança da composição do gasto, ou seja, disponibilidade para aumentar os investimentos. Portanto, as regras consistem em um instrumento para evitar que gastos correntes comprimam todas as demais categorias.

3 REGRAS FISCAIS

3.1 Referencial teórico tradicional

O modelo macroeconômico define, em última instância, os limites e as possibilidades da intervenção do Estado na economia (Snowdon e Vane, 2005). Consequentemente, os modelos fundamentam ou não o uso das regras fiscais pelo governo federal. Modelos macroeconômicos calcados no princípio de demanda efetiva atribuem à política fiscal um papel dinamizador na economia, enquanto o *hard budget* é tradicionalmente utilizado como um instrumento para o equilíbrio fiscal intertemporal no contexto da teoria neoclássica, que se caracteriza pela maximização de recursos escassos. Os instrumentos fiscais, contudo, estão subordinados à possibilidade de emitir moeda.

A lógica das finanças públicas subnacionais difere da federal, pois estados e municípios não emitem moeda, dispondo de instrumentos limitados para lidar com desequilíbrios fiscais e financeiros e, portanto, defrontam-se com restrições orçamentárias. Em regimes federativos, as regras fiscais para governos subnacionais evitam desequilíbrios fiscais e preservam a capacidade de gasto.

A existência de regras fiscais eficazes seria classificada como *hard budget constraint*, enquanto a presença de *soft budget constraint* se caracterizaria da seguinte maneira.

Portanto, haveria um problema de *soft budget constraint* se os governos subnacionais supusessem que de fato não há uma restrição orçamentária absoluta, e poderiam ter incentivos a gastar supondo repasses da União em caso de despesas superiores à receita (Kornai, 1986, p. 2, tradução nossa).⁸

8. "The softening of the budget constraint appears when the strict relationship between expenditure and earnings has been relaxed, because excess expenditure over earnings will be paid by some other institution, typically by State. A further condition of softening is that the decision-maker expects such external financial assistance with high probability and this probability is firmly built into this behavior".

3.2 Regras fiscais: arcabouço institucional no Brasil

A Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), definiu o arcabouço institucional sobre o qual hoje se assentam as regras fiscais no Brasil.⁹ A sustentabilidade fiscal seria alcançada por meio de limites ao endividamento e ao gasto com pessoal. A LRF estabeleceu limites para o gasto com pessoal (reforçando os já existentes) e deliberou que os limites ao endividamento deveriam ser instituídos por resolução do Senado.

A definição de limites globais ao endividamento para os três níveis de governo, em resposta à demanda da LRF, deu-se pela Resolução do Senado nº 40, de 20 de dezembro de 2001, segundo a qual a dívida consolidada líquida ao final do 15º exercício financeiro não pode exceder:

- no caso dos estados e do Distrito Federal, duas vezes a receita corrente líquida (RCL); e
- no caso dos municípios, 1,2 vez a RCL.

O ajuste da dívida em direção ao limite global deveria ocorrer com a diminuição de um quinze avos a cada exercício financeiro.

Adicionalmente, há um conjunto de regras para a tomada de empréstimos, gradualmente construído, que, na prática, funciona como mais uma barreira na contratação de operações de crédito. Por exemplo, os critérios definidos com base na capacidade de pagamento (Capag), metodologia de cálculo de que depende a concessão de garantias pelo governo federal. Em geral, os potenciais credores dos governos subnacionais condicionam a liberação à garantia dada pela União de pagamento do serviço da dívida em caso de inadimplemento, ou são bancos federais.

A LRF definiu limites globais ao gasto com pessoal, que se desdobram em limites específicos. A despesa total não poderia exceder:

- na União, 50% da RCL;
- nos estados, 60% da RCL; e
- nos municípios, 60% da RCL.

A LRF define regras para o monitoramento do gasto com pessoal, subordinando a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado à comprovação de recursos para o seu custeio, pelo aumento permanente de receita ou pela redução definitiva de despesa.

9. O arcabouço institucional introduzido pela LRF pode ser compreendido como resultado de um processo que se inicia com a implementação do Plano Real e a impossibilidade de fazer uso de mecanismos de ajuste da despesa à receita em ambiente sem inflação. A explicitação do desequilíbrio fiscal dos estados levou à aprovação da LC nº 82 (conhecida como Lei Camata), em 22 de janeiro de 1996, e posteriormente da LC nº 96, em 31 de maio de 1999. Paralelamente, diante da crise financeira, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, propôs um programa de reestruturação fiscal dos estados, com o refinanciamento da dívida estadual condicionado a um forte ajuste fiscal.

3.3 Críticas ao referencial teórico tradicional e ao arcabouço institucional brasileiro

A LRF identificou o limite aos gastos com pessoal como uma questão central para evitar o desequilíbrio nas contas públicas subnacionais. De fato, os desajustes nas finanças estaduais sempre estiveram, de um modo ou de outro, associados a despesas com o funcionalismo.

Há, contudo, inconsistências nas regras fiscais que têm por finalidade limitar o gasto com pessoal. Em primeiro lugar, a LRF não considera que aumentos com gastos com ativos são amplificados, pois em geral os reajustes são garantidos por lei aos inativos abrangidos pelos regimes próprios de previdência social (RPPS). Em segundo lugar, a entrada na inatividade implica a redução do quantitativo de funcionários, o que implica reposição. Em terceiro lugar, calcula-se a regra fiscal com um denominador instável e sujeito a oscilações cíclicas, e, desse modo, mesmo que o numerador estivesse sob controle da administração pública, a regra poderia não ser cumprida em decorrência de uma queda abrupta do denominador.

Adicionalmente, a definição do conceito de gasto com pessoal é atribuída aos tribunais de conta estaduais, o que leva a descontinuidades temporais e/ou entre Unidades da Federação (UFs). Assim, o numerador também não era análogo em todos os estados, o que dificultava, ou mesmo impedia, a comparação entre os governos subnacionais e fragilizava seu uso para identificar a saúde financeira do ente, assim como os limites do gasto com pessoal como regra fiscal.

Argumenta-se que, na Federação brasileira, a falta de consistência dos mecanismos de controle leva ao fato de que seguir as regras não significa necessariamente evitar desequilíbrios fiscais. Além disso, a ausência de comprometimento dos governos estaduais não pode ser atribuída à expectativa de aportes do governo central. Se assim o fosse, a disciplina de mercado seria uma solução. Não há realmente mecanismos internos ou incentivos que conduzam à responsabilidade fiscal. Isso se dá em decorrência do horizonte temporal com o qual os governos subnacionais trabalham e pelo fato de a lógica do gasto dos governos subnacionais não estar submetida a um modelo macroeconômico.¹⁰

Como não há incentivos ou mecanismos intrínsecos para os governos subnacionais agirem de modo a assegurar o equilíbrio nas finanças públicas na Federação brasileira, tornam-se necessárias regras externas para evitar desajustes fiscais. Ainda que as consequências sejam aquelas identificadas pelo *soft budget constraint*,

10. Os processos de refinanciamento da dívida de 1989, 1993 e 1997 não decorreram de crises associadas à expectativa de salvamento pelo governo, mas, sim, da própria lógica interna dos governos subnacionais e de sua inserção na Federação. A ausência de mecanismos internos, que impeçam a eclosão de crises, requer, portanto, controle externo (Mora, 2002). Recentemente, a renegociação da dívida por meio de LC ocorreu pela repactuação federativa, mas não consistiu em um processo de resgate dos governos estaduais.

a natureza do problema é mais complexa. Assim, a desejabilidade de regras fiscais deve-se a uma busca por autonomia fiscal, conforme conceito definido na introdução deste capítulo.

4 AS IMPLICAÇÕES DA INCONSISTÊNCIA DAS REGRAS FISCAIS NA PRÁTICA: A CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS

4.1 A CF/1988 e o funcionalismo público

A CF/1988 estabeleceu competências concorrentes para muitas das atribuições do governo em seu esforço de universalizar o acesso a serviços como saúde e educação. Paralelamente, consolidou a descentralização fiscal, aumentando a participação dos estados e, principalmente, dos municípios na receita disponível, ainda que nenhum ente estivesse obrigado a implementar qualquer uma dessas políticas. Conforme enfatizado por Arretche (2004, p. 22),

qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas.

Ao longo do tempo, esse processo foi em parte revertido, seja pelo aumento da receita disponível federal, seja pela gradual especialização na provisão de serviços públicos pelos entes da Federação.

A revisão desse processo com a ampliação da capacidade de gasto do governo federal – e eventualmente de coordenação – se deu com a criação de contribuições não partilhadas com os governos subnacionais e com a aprovação da desvinculação de receitas da União (DRU).¹¹ Note-se que, posteriormente, esse mecanismo foi parcialmente revogado, com a supressão dos impostos federais do conjunto de receitas desvinculadas. Mesmo com a DRU em vigor, estados e municípios representavam uma parcela expressiva do gasto público.

Gradualmente, a ideia presente de competência concorrente foi substituída pela especialização na provisão do serviço. Ao longo do tempo, estados e municípios desenvolveram competências específicas, o que pode ser atribuído à definição por meio de LCs e ECs de pisos mínimos de gasto para determinados fins e à prevalência de processos caracterizados pelo pragmatismo e por diferentes graus

11. A desvinculação de recursos da União antecede à DRU e remonta ao Fundo Social de Emergência (FSE), instituído sob a justificativa de contribuir para a estabilização da economia. Posteriormente, o FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e depois alterado e transformado em DRU. A desvinculação envolve uma série de polêmicas, já que assegura maior flexibilidade orçamentária, mas reduz os recursos definidos constitucionalmente a serem destinados à área social (Dias, 2008). Atualmente, a DRU se limita ao contingenciamento de 30% das contribuições federais – Emenda Constitucional (EC) nº 93, de 8 de setembro de 2016. Isso atinge os estados indiretamente, pois se, por um lado, as contribuições não são partilhadas com os estados, por outro, o contingenciamento reduz o aporte de recursos federais para o financiamento de políticas sociais.

de complexidade, com adequação a diferentes níveis de capacidade técnica. Conforme afirma Abrucio (2002, p. 2),

em boa medida, o discurso e a prática descentralizadoras derivaram dessa crise do modelo centralizador de intervenção estatal. No entanto, vale ressaltar que o balanço dos últimos vinte anos não revela uma redução significativa do tamanho do Estado ou o esvaziamento do governo central. Houve, sim, mudanças na estrutura centralizada anterior, com novas formas de provisão e atuação do aparato estatal, só que o resultado disso está levando a repensar o papel do poder nacional, em vez de destruí-lo. A criação de mecanismos de coordenativa federativa na Saúde, com o PAB [Piso de Atenção Básica], e na Educação, com o Fundef [Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério], foi a maior novidade no campo das relações intergovernamentais. Em ambos há instrumentos indutores, seja pela via do financiamento, seja pelo controle social, os quais fortaleceram uma descentralização orientada por resultados padronizados nacionalmente e que não desvirtuam o caráter autônomo dos governos subnacionais.

Ainda assim, é importante enfatizar que a heterogeneidade que caracteriza a Federação brasileira também está presente na provisão de serviços públicos por estados e municípios. Ou seja, os esforços pela homogeneização das fontes de financiamento e as iniciativas para equalizar a capacidade de gasto não foram suficientes para evitar resultados desiguais na provisão de serviços pelos entes da Federação. Como aponta Arretche (1999, p. 135),

o sistema brasileiro de proteção social vem modificando radicalmente seu formato institucional nestes anos 1990. Mas esta reforma está longe de ser homogênea para as diversas políticas e para o território nacional. Há grande variação no que diz respeito à extensão do processo de descentralização entre as diversas políticas sociais e entre os distintos estados brasileiros. (...) Estas variáveis – atributos estruturais dos governos locais e requisitos institucionais das políticas – são elementos decisivos do cálculo realizado por cada administração local com vistas à decisão de assumir funções de gestão em cada política particular.

A heterogeneidade que distingue a Federação brasileira é reforçada pela autonomia dos governos subnacionais, que podem adotar toda e qualquer política, desde que sejam cumpridas as definições legais de gasto. Segundo Arretche (2004, p. 20),

a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na Federação brasileira – do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois estados e municípios são entes federativos autônomos.

Mesmo que a capacidade de provisão de serviços seja heterogênea, o gasto subnacional hoje é fortemente concentrado em saúde, educação e segurança pública. Há pisos mínimos definidos na CF/1988 e depois reforçados e aprimorados por LCs e ECs que comprometem parcela expressiva do orçamento (Santos *et al.*, 2017).

Desse modo, os entes subnacionais foram induzidos gradualmente a participar ativamente da provisão dessas políticas.

A provisão dos serviços de saúde se dá por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). Em trinta anos, o SUS se tornou o maior sistema universal de saúde do mundo, capilarizado e com uma organização específica. As funções desempenhadas gradualmente foram se diferenciando por nível de governo. Os serviços ambulatoriais, como as clínicas da família, são geridos pelas prefeituras. Serviços de maior complexidade, em geral, são oferecidos pelos governos estaduais, enquanto o governo federal oferece serviços especializados como o Instituto Nacional do Câncer (Inca).

A oferta de serviços de educação foi gradualmente sendo compartimentada. O governo federal concentra o ensino universitário, estados em geral são responsáveis pelo ensino médio e fundamental 2, enquanto os municípios oferecem educação infantil e ensino fundamental. Como as competências são concorrentes, há escolas federais dedicadas ao ensino fundamental, como é o caso do Colégio Pedro II e das escolas militares; e estados que oferecem ensino universitário – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade de Campinas (Unicamp) e Universidade de São Paulo (USP) –, mas a oferta da educação pública gradualmente foi se especializando e concentrando esforços em nichos específicos.

As desigualdades da economia brasileira, consubstanciadas sob um índice de Gini da ordem de 0,543 em 2019 e que tornam nosso país um dos mais desiguais do mundo, turbinaram a demanda por serviços como educação, saúde e segurança pública. O processo de especialização veio, então, com a contratação de funcionários públicos para prover esses serviços, na medida em que são intensivos em capital humano, representado em muitos estados um percentual superior a 75% da quantidade de servidores.

O funcionalismo público está em acordo, portanto, com a natureza do texto constitucional e com o papel desempenhado por essas políticas na redução da desigualdade. Em decorrência do processo de especialização, com cada nível de governo sendo responsável por um certo tipo de serviço, desajustes fiscais ao reduzirem a disponibilidade de recursos de estados e municípios potencialmente provocam desequilíbrios no sistema como um todo. Ou seja, a incapacidade dos estados reverbera sobre a eficácia e eficiência de todo o modelo de oferta de serviços públicos.

Por fim, convém enfatizar a importância do governo federal para a coordenação do processo de descentralização e dos estados na articulação federativa, explicitada por Souza e Carvalho (1999, p. 201) quando destacam o papel crucial da União e dos estados na materialização de uma necessária e complexa engenharia institucional para viabilizar o processo de descentralização:

engenharia que envolva mecanismos efetivos de subsidiariedade entre os três níveis de governo, levando em conta as limitações dos estados e municípios com baixo grau de desenvolvimento econômico e institucional e outros obstáculos no avanço do processo em discussão [processo de descentralização].

Há instrumentos para estimular a cooperação entre governo federal e entes subnacionais, orientando a agenda dos entes subnacionais em direção à proposta da União. Entretanto, a coordenação federal dos esforços subnacionais não é automática e tampouco irrestrita ou ilimitada, demandando negociação política e repasse de recursos. O fato de os estados não emitirem moeda introduz as condições necessárias para que o governo federal disponha dos meios para induzir em alguma medida a ação subnacional. Paradoxalmente, as regras fiscais desempenham um papel relevante nesse processo de articulação federativa e nos esforços de coordenação da agenda subnacional pelo governo federal.

O esforço para racionalizar o uso dos recursos por meio de regras fiscais, inclusive com a intenção de manter o funcionalismo e fortalecer as capacidades estatais, se justifica pela preservação da natureza do Estado brasileiro definido na CF/1988. As regras fiscais salvaguardam a capacidade intertemporal de gastos de estados e municípios e reforçam o espaço de coordenação pelo governo federal, que dispõe de instrumentos efetivos para expandir, ou restringir, o gasto subnacional.

4.2 Desequilíbrios nas contas públicas

A história recente das finanças públicas estaduais permite identificar o que ocorreu com os limites e as possibilidades dos mecanismos de controle. A economia brasileira iniciou um processo de desaceleração no início da década de 2010. Paralelamente, o Brasil comprometeu-se a levar a cabo uma série de obras para sediar grandes eventos esportivos. O governo federal criou as condições necessárias para o financiamento de grandes obras públicas, avalizando operações de crédito e condicionando-as ao uso dos recursos para viabilizar a realização da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016 (Mendes, 2020).

O investimento é frequentemente considerado na literatura como um elemento central para propulsionar o desenvolvimento econômico. Observa-se que as desonerações tributárias oferecidas pelos governos estaduais como mecanismo para estimular a alocação de atividades econômicas em seu espaço territorial e o ciclo de investimentos realizados entre 2012 e 2015 configuraram-se como estímulo ao investimento, seja ele privado ou público. Entretanto, isso não levou a um processo de desenvolvimento articulado e de crescimento econômico sustentado.

A guerra fiscal foi o mecanismo mais próximo de estímulo à atividade produtiva e ao desenvolvimento regional. Seus resultados, contudo, são controversos, pois em geral a medida não partiu de um diagnóstico sobre a economia local ou

de um plano de desenvolvimento. A busca de empreendimentos, e os consequentes impulsos ao emprego e à dinâmica local, levou a uma disputa entre os estados com externalidades negativas, dado que acarretou perdas para o coletivo, pois, em última instância, resultou em uma queda na arrecadação tributária nacional, em decorrência das isenções concedidas (Prado, 1999).

Por sua vez, no ciclo de investimentos financiado por operações de crédito entre 2012 e 2015, as capacidades estatais estavam voltadas para obras específicas, que, mesmo fomentando a demanda agregada, não estavam articuladas sob a égide de um plano de longo prazo voltado para o desenvolvimento local. Isso significa que espaço fiscal para investimento é condição necessária para a implementação de uma agenda de desenvolvimento, mas não uma condição suficiente.

O novo ciclo de endividamento assegurou recursos necessários para os investimentos (Mora, 2016). Aumentos da RCL foram, em grande medida, absorvidos por gastos correntes e, em particular, transformados em despesa com pessoal, sem serem convertidos em aumento do investimento. Pode-se atribuir isso ao fato de setores do funcionalismo público estadual obterem ao longo do período reajustes salariais expressivos em termos reais.¹²

O impacto dos reajustes salariais sobre as finanças públicas foi amplificado porque esses reajustes também eram concedidos aos inativos. Para agravar a tendência ao desequilíbrio atuarial intertemporal dos regimes próprios de previdência estaduais, policiais militares e professores, com regras especiais de aposentadoria, tendiam a migrar para a inatividade com uma idade média inferior às demais carreiras (Santos, Carvalho e Martins, 2017). Essas carreiras são intensivas em capital humano e, frequentemente, demandam reposição quando se dá a vacância dos cargos.

Cabe mencionar que o próprio desajuste permanente dos governos estaduais, em decorrência do elevado comprometimento da RCL com pessoal – inclusive com a necessidade de aportes crescentes para financiar o contingente de inativos vinculados aos regimes próprios de previdência –, com serviço da dívida e, paralelamente, com os pisos de saúde e educação, levou à busca de alternativas para a racionalização dos recursos públicos. O uso de novas tecnologias reduziu a demanda por funcionários públicos, tornando algumas funções obsoletas, e contribuiu para que o aumento de inativos fosse em parte compensado pela redução do gasto com pessoal ativo. (Cavalcanti *et al.*, 2022). O esforço dos governos estaduais nessa direção, contudo, não evitou desequilíbrios nas contas públicas estaduais.

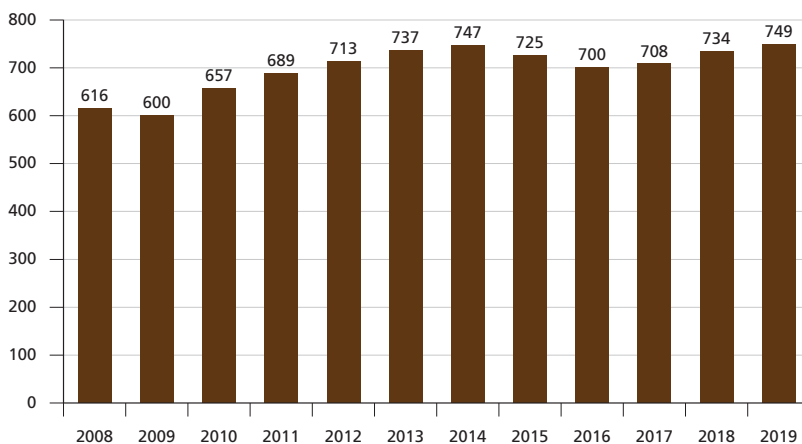
Os governos estaduais defrontaram-se com uma acentuada queda da receita entre 2014 e 2016 (redução real de 6,4%), que pode ser explicada em grande medida pelo declínio do produto (diminuição de 3,55% e 3,28% em 2015 e

12. Sobre reajustes das despesas com pessoal, ver Santos *et al.* (2020).

2016, respectivamente), como apresenta o gráfico 1. Ainda que a retração da RCL tenha sido observada em todos os entes, a intensidade da queda variou bastante, refletindo a heterogeneidade da Federação.

GRÁFICO 1

RCL: estados – deflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)
(Em R\$ bilhões de mar./2021)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

A queda acentuada da arrecadação ocorreu em um momento em que o comprometimento da receita com gastos obrigatórios estava muito elevado. As variáveis tradicionalmente utilizadas para implementar o ajuste fiscal, as despesas discricionárias, em parte, haviam sido financiadas com operações de crédito entre 2012 e 2014, na medida em que o investimento esteve associado a empréstimos. A retração da atividade econômica e sua repercussão sobre a arrecadação tributária levaram a desequilíbrio fiscal e financeiro. Situações específicas, como foi o caso do Rio de Janeiro,¹³ tornaram o quadro ainda mais grave.

As regras fiscais não foram suficientes para evitar o impacto da retração da atividade econômica sobre as finanças públicas em meados da década de 2010. Nesse período, a despeito das medidas paliativas adotadas,¹⁴ alguns governos

13. A crise no Rio de Janeiro, uma UF com indicadores fiscais, como a dívida consolidada líquida em proporção à RCL, muito deteriorados quando comparado à média Brasil, coincidiu com uma retração da atividade econômica no estado mais acentuada do que no restante do país.

14. A desaceleração do ritmo de crescimento econômico coincidiu com a LC nº 148, de 25 de novembro de 2014. Essa lei reviu os critérios de atualização monetária, substituindo o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) pelo IPCA ou pela Selic, o que fosse inferior; e reduziu as taxas de juros de 6% a 9% para 4% ao ano (a.a.). Já em 2015, a LC nº 151, de 5 de agosto de 2015, autorizou o uso de até 70% dos valores inscritos como depósitos judiciais. A LC nº 156, de 28 de dezembro de 2016, estendeu o prazo do financiamento em 240 meses, suspendeu o pagamento do serviço da dívida por seis meses e concedeu descontos decrescentes na prestação do refinanciamento da dívida sob a égide da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Medida Provisória (MP) nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

estaduais enfrentaram desequilíbrios fiscais, o que foi vislumbrado no âmbito do gasto com pessoal e do comportamento do investimento.¹⁵ A deterioração das finanças públicas estaduais levou algumas UFs a nem sequer honrarem suas despesas com o funcionalismo e à queda acentuada do investimento, que atingiu a ordem de 85% entre 2014 e 2018 no caso do Rio de Janeiro (tabela 1).

TABELA 1

Investimento em estados com elevadas dívidas – deflacionado pelo IPCA
(Número-índice 2006 = 100)

	Anos eleitorais				
	2006	2010	2014	2018	2019
Rio de Janeiro	100	178,1	211,7	34,2	26,7
Minas Gerais	100	98,6	105,8	28,5	42,2
Rio Grande do Sul	100	204,9	172,1	135,1	68,7
São Paulo	100	230,7	190	103,4	86,2

Fonte: Ipeadata.
Elaboração da autora.

4.3 Programa de recuperação fiscal: a perda da autonomia

Governos subnacionais não dispõem de instrumentos próprios para lidar com a queda acentuada de receita, pois não emitem moeda, e, como o desajuste fiscal se caracteriza pela dificuldade de financiar despesas correntes e um dos critérios para novos empréstimos seria o financiamento de despesas de capital, as possibilidades de contratar operações de crédito são muito limitadas (restringindo-se a dívidas com fornecedores, com o funcionalismo e operações de antecipação de receita orçamentária). Estados e municípios são impelidos, então, diante de desequilíbrios fiscais, a negociar a adesão a programas de socorro fiscal e financeiro.

A intensidade do desajuste fiscal e financeiro na segunda metade da década de 2010 de algumas UFs requereu um programa de ajuda mais efetivo. Foi proposto, então, o RRF dos estados e do Distrito Federal, regulamentado por meio da LC nº 159, de 19 de maio de 2017. A coexistência simultânea de dívida consolidada superior à RCL, despesas líquidas com pessoal somadas ao serviço da dívida superiores a 70% da RCL e obrigações contraídas superiores às disponibilidades de caixa, o que se caracteriza como insuficiência financeira, é necessária para pleitear a inclusão do ente da Federação no programa. O regime prevê o não pagamento das prestações da dívida administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por 36 meses, o que pode ser renovado por mais 36 meses.

15. O superávit primário não é um bom indicador, pois, com o ciclo de endividamento, houve aumentos dos investimentos financiados com operações de crédito. Como os investimentos são contabilizados como despesa primária, mas as operações de crédito, não, a queda do superávit primário precedeu crise e não simbolizou desequilíbrio fiscal. A série de investimentos antecede 2013, quando se iniciou o ciclo de endividamento.

Como contrapartida, os estados devem:

- privatizar empresas estatais;
- ajustar o regime jurídico único estadual e o regime previdenciário à legislação em vigor na esfera federal;
- diminuir a despesa tributária em 10% a.a.;
- buscar, se possível, constituir regime de previdência complementar;
- não assentir reajuste ao funcionalismo, empregar novos servidores, exceto quando há vacância de cargo, ou instituir função ou modificar carreira que acarrete elevação de despesa; e
- não contrair novos empréstimos, com exceção daqueles autorizados pelo RRF.

Somente o estado do Rio de Janeiro conseguiu homologar sua adesão ao RRF. Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás também pleitearam entrar nesse regime. Atualmente, o RRF está em discussão.

A incapacidade de as regras evitarem desequilíbrios fiscais levou à necessidade de se aderir ao RRF e, desse modo, as decisões das UFs tornaram-se subordinadas à aprovação federal. Contudo, mesmo a adesão ao RRF não levou ao saneamento das contas públicas no estado do Rio de Janeiro, e a deterioração está explicitada no baixo patamar de investimento (tabela 1). Portanto, segundo o conceito definido de autonomia fiscal, a adesão ao RRF não correspondeu a uma maior capacidade de decisão sobre como alocar os gastos.

5 NOVOS VENTOS: A BUSCA POR ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO

O comprometimento excessivo da RCL com gastos correntes obrigatórios e a queda da arrecadação, associados em grande medida à desaceleração econômica em 2015 e 2016, reduziram a capacidade de investimento e de construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento. A recuperação gradual da capacidade de arrecadação levou a RCL a atingir o patamar de 2014 somente em 2019. Ainda assim, houve uma queda da capacidade de gasto em termos *per capita*.

Os serviços da dívida, compreendidos a partir da dinâmica do endividamento estadual, e os gastos com pessoal, por um lado, e a geração de receita, por outro, estabelecem o espaço orçamentário para uma agenda de desenvolvimento. As capacidades estatais dos governos estaduais estão diretamente associadas à disponibilidade de recursos para investir. Portanto, espaço fiscal no orçamento é condição necessária para repensar a atuação do Estado em um regime federativo, ainda que não seja o suficiente.

Os governos estaduais defrontaram-se com uma situação fora dos padrões em 2020. A pandemia da covid-19 fez com que a Organização Mundial da Saúde (OMS) orientasse o isolamento social. A consequente retração da atividade econômica repercutiu sobre a arrecadação tributária e sobre a capacidade de financiamento dos governos subnacionais, uma vez que a base de arrecadação abruptamente se contraiu e os governos estaduais e municipais dispõem de graus de liberdade muito limitados, pois não emitem moeda. Diante disso, políticas compensatórias realizadas pelo governo federal contemplaram os entes da Federação, com a finalidade de evitar o desequilíbrio das contas públicas, e a população em geral, com um programa de renda (o auxílio emergencial).

Mecanismos que asseguraram transferências federais para manter o mesmo patamar de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) de 2019¹⁶ e para fazer frente à queda estimada do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS),¹⁷ além da suspensão do pagamento do serviço da dívida estadual junto à União, foram implementados. A queda da receita do ICMS foi superestimada e, em conjunto com as demais medidas, simbolizou um aumento da receita disponível.¹⁸ Adicionalmente, convém mencionar que as transferências federais não foram direcionadas para compor os fundos voltados ao financiamento da educação e da saúde.

Além disso, como contrapartida às transferências, uma série de medidas inibindo elevação do gasto com pessoal evitou que o aumento de receita fosse absorvido com a concessão de reajustes ao funcionalismo dos estados e dos municípios.

Assim, a redução dos gastos correntes, e a consequente diminuição do comprometimento de RCL com despesas de pessoal, e o aumento da receita associado às transferências federais resultaram em uma elevação do superávit primário. Tradicionalmente, utilizam-se os recursos não utilizados de receita primária, ou seja, o superávit primário, para pagamento do serviço da dívida. A LC nº 173, de 27 de maio de 2020, suspendeu o pagamento de juros e a amortização da dívida subnacional junto ao governo federal e incentivou que a mesma iniciativa fosse adotada pelos bancos federais, criando as condições necessárias para o não pagamento de parcela do gasto com serviço da dívida.

Além disso, a ampla reforma da previdência,¹⁹ aprovada em 2019 diante do discurso de déficit atuarial, estendeu aos RPPS subnacionais as medidas definidas no âmbito federal. Entre estas, destaca-se a majoração da alíquota previdenciária, com a finalidade de aumentar a contribuição dos servidores públicos no

16. MP nº 938, de 2 de abril de 2020.

17. LC nº 173, de 27 de maio de 2020.

18. O auxílio emergencial proporcionou que em estados do Nordeste, por exemplo, a renda média habitual em 2020 tenha sido superior aos anos anteriores à pandemia, contribuindo positivamente para sustentar a demanda agregada e para evitar uma queda ainda mais acentuada do produto interno bruto (PIB).

19. EC nº 103, de 12 de novembro de 2019.

financiamento do RPPS, a ser estendida também aos RPPS estaduais (tabela 2). Na prática, isso simbolizou uma redução da despesa com pessoal, pois o aumento das contribuições previdenciárias reduziu o aporte necessário para assegurar os recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários. Esses recursos podem ser realocados em outras despesas, por exemplo, em investimentos.

TABELA 2
Resumo das reformas previdenciárias estaduais

Ente	Alíquota(s) de contribuição dos segurados (%)	Faixa de incidência da contribuição por inativos e pensionistas	Mês/ano da reforma previdenciária
União	7,5-22	RGPS	Nov./2019
Acre	14	1 SM	Dez./2019
Alagoas	14	1 SM	Dez./2019
Amazonas	14	RGPS	Dez./2019
Amapá	14	RGPS	Out./2020
Bahia	14-15	3 SMs	Fev./2020
Ceará	14	2 SMs	Dez./2019
Distrito Federal	11-14	1 SM	Jul./2020
Espírito Santo	14	RGPS	Jan./2020
Goiás	14,25	1 SM	Dez./2019
Maranhão	7,5-22	RGPS	Nov./2019
Minas Gerais	11-16	3 SMs	Set./2020
Mato Grosso do Sul	14	1 SM	Dez./2019
Mato Grosso	14	1 SM	Ago./2020
Pará	14	RGPS	Dez./2019
Paraíba	14	RGPS	Ago./2020
Pernambuco	14	RGPS	Dez./2019
Piauí	11-14	1 SM	Dez./2019
Paraná	14	3 SMs	Dez./2019
Rio de Janeiro	14	RGPS	-
Rio Grande do Norte	11-18	R\$ 3.500	Set./2020
Rondônia	14	RGPS	Out./2020
Roraima	11-14	RGPS	Jul./2021
Rio Grande do Sul	7,5-22	1 SM	Fev./2020
Santa Catarina	14	1 SM	Ago./2021
Sergipe	14	1 SM	Dez./2019
São Paulo	11-16	1 SM	Mar./2020
Tocantins	14	RGPS	Dez./2020

Fonte: STN (2021).

Obs.: 1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS); SM – salário mínimo.

2. RGPS refere-se ao valor teto do benefício.

Na prática, os efeitos sobre as finanças públicas estaduais foram similares aos da imposição de regras fiscais sobre gastos com pessoal e sobre o serviço da dívida, reduzindo o peso de ambos e aumentando o espaço para o investimento. Portanto, artificialmente, obteve-se espaço fiscal e, conseqüentemente, maior autonomia, com a alternativa de se aumentar o investimento.

Esse processo de melhora das contas públicas estaduais ocorreu paralelamente a uma deterioração da situação socioeconômica, ao longo de 2020, com a retração da atividade econômica. E mesmo o processo recente de recuperação da economia, em 2021, reforça isso. Os indicadores macroeconômicos sugerem uma retomada da atividade econômica, mas o emprego não responde com a mesma intensidade. Ademais, constata-se que o aumento do desemprego recente se distribui de modo desigual na população, seja por critérios etários, seja por escolaridade. Entre janeiro de 2020 e janeiro de 2021, o estoque de trabalhadores formais decaiu de 35 milhões para 31 milhões, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A taxa média de desemprego se aproximava de 13,9% no Brasil no quarto trimestre de 2020, alcançando 30% dos jovens entre 18 e 24 anos (Lameiras, 2021).

Coincidentemente, observa-se a perda crescente da participação da indústria de transformação e o aumento do peso do setor agropecuário e da indústria extrativista. Reverter a perda de espaço relativo da indústria com relação a essas outras atividades pode estimular o aumento do emprego e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, pois a indústria tende a absorver mais mão de obra do que a agropecuária.

Esse descolamento entre investimento e emprego sugere a importância do investimento estatal estruturado a partir de um projeto nacional visando ao desenvolvimento econômico sustentável do ponto de vista ambiental e condizente com diretrizes para uma política industrial ativa.

5.1 Investimentos

Assim, ainda que espaço fiscal seja condição *sine qua non* para financiar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, não necessariamente o investimento é realizado com base em um projeto estratégico. Nesta subseção, apresenta-se um panorama dos investimentos realizados pelos governos dos estados de Alagoas e de São Paulo, como também se descrevem iniciativas como do Funes e do BDMG.

Em um projeto conjunto do Ipea e do CAF, foram realizadas entrevistas com governos dos estados de São Paulo e de Alagoas com a finalidade de conhecer melhor a situação fiscal e financeira, assim como a estratégia de investimentos, desses entes. Num extremo, São Paulo é a UF mais potente da Federação, noutro, Alagoas é uma

das mais pobres; enquanto São Paulo é responsável por 31,6% do PIB brasileiro, excedendo o somatório do que é produzido nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, Alagoas é responsável por 0,8% do PIB do país. No entanto, a despeito de perfis tão diferentes, ambos os estados se destacam pela gestão fiscal responsável (tabela 3).

TABELA 3
PIB: Brasil e Grandes Regiões (2018)

	2018 (R\$ milhões)	Distribuição (%)
Brasil	7.004.141	100,0
Norte	387.535	5,5
Roraima	44.914	0,6
Acre	15.331	0,2
Amazonas	100.109	1,4
Roraima	13.370	0,2
Pará	161.350	2,3
Amapá	16.795	0,2
Tocantins	35.666	0,5
Nordeste	1.004.827	14,3
Maranhão	98.179	1,4
Piauí	50.378	0,7
Ceará	155.904	2,2
Rio Grande do Norte	66.970	1,0
Paraíba	64.374	0,9
Pernambuco	186.352	2,7
Alagoas	54.413	0,8
Sergipe	42.018	0,6
Bahia	286.240	4,1
Sudeste	3.721.317	53,1
Minas Gerais	614.876	8,8
Espírito Santo	137.020	2,0
Rio de Janeiro	758.859	10,8
São Paulo	2.210.562	31,6
Sul	1.195.550	17,1
Paraná	440.029	6,3
Santa Catarina	298.227	4,3
Rio Grande do Sul	457.294	6,5
Centro-Oeste	694.911	9,9
Mato Grosso do Sul	106.969	1,5
Mato Grosso	137.443	2,0
Goiás	195.682	2,8
Distrito Federal	254.817	3,6

Fonte: Contas Regionais/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3fT8TMH>>.

São Paulo e Alagoas observaram o aumento das suas receitas, o que, na prática, simbolizou um aumento das disponibilidades de caixa (tabela 4) (Mora, 2021).

TABELA 4
Disponibilidades de caixa (2018-2021)
(Em R\$ bilhões de jun./2021)

UF	2018	2019	2020
Acre	0,5	0,8	1,1
Alagoas	1,4	2,0	3,3
Amazonas	2,7	3,1	4,1
Amapá	4,0	2,1	5,2
Bahia	4,3	3,8	6,0
Ceará	3,3	4,1	5,9
Distrito Federal	0,3	0,8	2,2
Espírito Santo	3,3	5,2	6,1
Goiás	0,0	1,5	3,7
Maranhão	0,6	1,0	1,2
Minas Gerais	0,0	0,0	0,0
Mato Grosso do Sul	1,3	1,5	3,4
Mato Grosso	0,3	1,6	5,7
Pará	1,6	2,8	4,7
Paraíba	1,4	2,0	3,3
Pernambuco	1,7	2,6	4,1
Piauí	1,7	0,4	2,3
Paraná	9,3	10,6	14,4
Rio de Janeiro	0,0	0,0	0,0
Rio Grande do Norte	0,0	0,3	0,0
Rondônia	1,4	2,5	3,4
Roraima	0,8	0,1	1,6
Rio Grande do Sul	1,2	0,0	0,0
Santa Catarina	2,8	3,0	5,0
Sergipe	0,8	0,5	0,9
São Paulo	17,2	17,0	27,2
Tocantins	1,1	0,9	2,0
Total geral	63,2	70,3	116,9

Fonte: Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O comprometimento desses estados com o ajuste fiscal é análogo à existência de um *hard budget constraint*. O desafio consistia em como alocar esses recursos entre os potenciais usos. A disponibilidade de recursos representou um

aumento dos investimentos, ou seja, uma tentativa de exercer as capacidades estatais. A condição necessária para o aumento dos investimentos estava dada. Entretanto, não é condição suficiente para que a alocação se dê da melhor forma possível, supondo que isso seria como parte de um projeto de desenvolvimento articulado no longo prazo.

A situação atual das finanças públicas de Alagoas resulta de um processo iniciado em meados da década de 2015 e caracterizado pelo comprometimento com a racionalização do uso de recursos públicos. A internalização da importância do ajuste fiscal como a forma para se dispor de meios para o investimento levou à busca pelo melhor uso dos recursos disponíveis.

Alguns exemplos em diferentes esferas, como os que se seguem, permitem dimensionar o esforço empreendido.

- 1) O estado empreendeu esforços que trouxeram a automatização de serviços, com redução do pessoal ativo necessário para prestar os serviços básicos à população.
- 2) A aquisição de um programa para prover serviços por meio da internet por R\$ 60 mil permitiu a racionalização dos gastos de custeio e investimento em infraestrutura física, assim como reduziu a necessidade de reposição de ativos.
- 3) A racionalização de ativos e passivos facultou a renegociação de precatórios e abatimentos na dívida estadual, com o uso de prejuízos registrados pelo banco estadual concordatário.
- 4) Sucessivas reformas previdenciárias, inclusive a última, diminuíram os gastos com inativos e, conseqüentemente, também o passivo atuarial do estado associado ao RPPS dos funcionários civis.

Os recursos acumulados sob a forma de disponibilidade de caixa foram utilizados para investimentos. Essa transmutação demandou esforços expressivos, pois o estado não dispunha de capacidade técnica para viabilizá-los ou uma agenda estruturada de desenvolvimento. O estado, então, buscou iniciativas bem-sucedidas, ou ao menos interessantes, em outras UFs para implementá-las, além de fazer uso da experiência técnica de organismos multilaterais. Assim, diversos programas de outros estados do Nordeste, como Ceará e Piauí, que foram replicados em Alagoas, se beneficiaram de financiamento com organismos multilaterais como a CAF e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) para suprir deficiências estruturais, como a precariedade técnica, e dialogaram com os municípios de modo a identificar as principais demandas em termos de urbanização de ruas e praças.

Os avanços do estado de Alagoas mostram os resultados dos esforços empreendidos, mas também revelam limitações estruturais. Iniciativas como o consórcio do Nordeste são fundamentais, pois contribuem para a disseminação de experiências bem-sucedidas e ajudam a contornar as dificuldades, evidenciando que recursos para investimento são uma condição necessária para exercer plenamente as capacidades estatais, mas não suficientes.

As iniciativas dos governos estaduais estão associadas ao seu próprio amadurecimento. Ou seja, nota-se que São Paulo tem uma trajetória *path dependence*, ou seja, as capacidades estatais foram constituídas ao longo do tempo e o investimento hoje está atrelado a decisões passadas, o que significa dizer que o estado enfatiza o investimento na rede viária a partir de um planejamento estratégico em que as principais ações são encadeadas no tempo.

Há um plano de desenvolvimento de infraestrutura viária articulado, com recursos adicionais absorvidos com base em uma estratégia de longo prazo. O estado age de modo estruturado e independente das demais UFs. Seu governo dispõe do aporte técnico necessário para dar continuidade ao plano de investimentos e não se articula com municípios ou outros estados. Não há ações diretas, por meio de investimentos, com a finalidade de estancar o processo de desindustrialização em curso, que tanto afeta o estado de São Paulo – mais especificamente, as finanças públicas –, materializada sob a forma de queda absoluta e relativa da arrecadação de ICMS nos últimos quinze anos, com a perda de participação relativa da UF *vis-à-vis* as demais.

Deve-se mencionar a agência de fomento Desenvolve SP, que oferece empréstimos para setores específicos e desembolsava, em média, aproximadamente R\$ 400 milhões por ano, ou seja, aproximadamente 0,3% do ICMS arrecadado no estado entre 2014 e 2019, valor mais que duplicado em 2020 (R\$ 1,1 bilhão).²⁰ Linhas de crédito foram disponibilizadas para microempresas com dificuldades para lidar com os impactos financeiros causados pela covid-19 em 2020. Além disso, há uma linha de crédito para pequenas e médias empresas, destinadas ao financiamento de inovações, mas esses desembolsos são marginais, absorvendo R\$ 243 milhões entre 2013 e 2020, ou seja, R\$ 30 milhões em média por ano.

Há iniciativas de governos estaduais, em um esforço de sanar a ausência de um projeto de desenvolvimento nacional articulado. O estado do Espírito Santo, por exemplo, contornou a ausência de uma agenda de desenvolvimento nacional criando um fundo soberano (o Funes) como instrumento para dinamizar a economia local. Minas Gerais, por sua vez, manteve um banco de desenvolvimento regional.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3WMMmqj>>.

Criado pela LC nº 914, de 17 de junho de 2019, o Funeses, um fundo especial de natureza financeira e contábil, foi constituído com o intuito de:

I – promover o desenvolvimento econômico sustentável do Estado, por meio de uma política de investimentos estratégicos que possam minimizar os impactos do declínio das receitas provenientes da indústria do petróleo e do gás natural no longo prazo;

II – gerar mecanismos de poupança, com finalidade intergeracional e como forma de mitigar possíveis riscos fiscais e auxiliar a condução da política fiscal em períodos anticíclicos.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I, consideram-se investimentos estratégicos aqueles caracterizados por possuírem a capacidade de criar infraestrutura econômica e estimular o desenvolvimento de um ambiente propício à atração de cadeias de investimentos, de forma a intensificar o crescimento da economia estadual, o desenvolvimento regional, o incentivo à inovação e à sustentabilidade (Espírito Santo, 2019).

Os recursos do fundo são distribuídos como mecanismo de poupança, com fins de atuar de modo anticíclico e assegurar o equilíbrio intergeracional²¹ e como dinamizador da economia local. A atuação do Funeses, com a finalidade de estimular o crescimento local, se dá por intermédio da compra de ações de companhias capixabas ou que tenham forte atuação na região. O Funeses é alimentado de recursos como *royalties*, cuja receita se caracteriza pela elevada volatilidade.

O estado do Espírito Santo evitou o uso dos instrumentos tradicionalmente utilizados, como a desoneração tributária, que provocou a guerra fiscal entre os estados, e buscou criar mecanismos para estimular o investimento em uma estratégia de desenvolvimento local.

O BDMG, por sua vez, um dos três bancos regionais de desenvolvimento remanescentes,²² dispõe de fundos repassados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), além de negociar recursos com a iniciativa privada. Oferece, ainda, empréstimos de curto, médio e longo prazo para financiar prefeituras – empréstimos para saneamento, financiamento de água, eficiência energética, cidades inteligentes, maquinário (como ônibus escolar) –, micro, pequenas e grandes empresas – como os financiamentos concedidos à Fiat, com a finalidade de atraí-la para Minas Gerais. Atua também em projetos em estados limítrofes, que possam dinamizar cadeias produtivas em Minas Gerais. Com isso, houve um

21. Entre 2019 e 2022, 40% dos recursos totais; 30% entre 2023 e 2026; e 20% após 2027.

22. Além do BDMG, em Minas Gerais, a região Sul conta com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Espírito Santo, com o Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (Bandes). O Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia têm em sua carteira operações de crédito com a finalidade de fomentar a atividade econômica. Outros estados dispõem de agendas de fomento.

crescimento expressivo dos desembolsos do BDMG entre 2019 e 2020, passando de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 2,9 bilhões.²³

Constata-se, portanto, o empenho dos governos estaduais em investir os recursos disponibilizados. Falta, entretanto, um projeto que, efetivamente, norteie os governos subnacionais, de modo que os esforços sejam consolidados, as vocações se concretizem e os resultados conduzam ao desenvolvimento econômico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da covid-19 representou desafios substanciais. Crise, desemprego, questões sanitárias, de logística, perdas humanas irreversíveis. Em todos os sentidos, o momento se apresentou como um ponto de inflexão. Os desafios preexistentes se aprofundaram, e novos surgiram. Diante disso, há um esforço para buscar novos caminhos em um mundo em profunda mutação.

A intervenção do Estado por meio de política fiscal ativa voltou a ser tratada como uma alternativa, depois de décadas de ênfase em política monetária. Países desenvolvidos elaboram projetos de longo prazo, com o objetivo de dinamizar a economia. Ainda que políticas sociais como educação, saúde e segurança pública continuem absorvendo expressivos recursos orçamentários, planos estratégicos estão sendo delineados a fim de lidar com os desafios impostos por questões ambientais e pelo retraimento do mercado de trabalho.

A intervenção estatal, inclusive por meio de investimentos públicos, voltou a ser discutida. No caso específico dos governos subnacionais, a restrição orçamentária em decorrência da impossibilidade de emitir moeda permite tão somente que estados e municípios revejam a composição dos seus gastos. Nesse sentido, as regras fiscais para governos subnacionais são desejáveis sob diferentes perspectivas, seja em termos macroeconômicos, seja sob a ótica da provisão de serviços públicos em um regime federativo.

Deficiências na atual estrutura de regras levaram ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos estados. A despeito da ineficácia dos mecanismos de controle para evitar que ocorram esses desequilíbrios, as regras fiscais no Brasil monitoram o crescimento dos gastos obrigatórios. A queda de receita em um contexto de gastos obrigatórios elevados levou à crise. Portanto, a ineficácia pode ser atribuída à insuficiência de regras e a uma necessidade de reformulação, mas sem que o arcabouço precise ser abandonado e, sim, revisto.

Regras fiscais preservam a capacidade de gastos. Ao salvaguardar a capacidade de prover serviços e de investir, as regras fiscais contribuiriam para evitar o

23. Relatório de Sustentabilidade 2020, do BDMG. Disponível em: <<https://bit.ly/3A1muZj>>.

desmonte do sistema de proteção social, ofertado de modo tripartite por União, estados e municípios, especialmente relevante em períodos recessivos – exatamente quando esses gastos são mais necessários –, além de potencialmente impulsionar a economia.

Ao longo do tempo houve uma especialização dos entes da Federação, com cada esfera do governo atuando preponderantemente em um determinado segmento. A eficiência no provimento de educação, saúde e segurança pública depende de as UFs desempenharem sua função na ordem federativa, a partir de uma lógica sistêmica. Os governos estaduais, no caso da educação, são majoritariamente responsáveis pela provisão do ensino fundamental 2 e do ensino médio, enquanto na saúde, por serviços de média e alta complexidade. Assim, paradoxalmente, o controle de gastos nos governos subnacionais evita a precarização da qualidade dos serviços públicos ofertados.

Além disso, as regras fiscais para governos subnacionais não são um fim em si mesmas. Elas permitem a mudança na composição do gasto, com uma maior parcela do orçamento disponível para o investimento.

Em regimes federativos, a intervenção do estado se dá em camadas e em diferentes dimensões. O espaço fiscal é condição necessária, ainda que não suficiente, para que as capacidades estatais sejam arregimentadas em prol de uma agenda de desenvolvimento. Pode ser transformado em políticas articuladas que permitam impulsionar o crescimento, com estímulos ao emprego e à sustentabilidade ambiental, inclusive para evitar a sobrecarga dos sistemas de proteção social e para reduzir as desigualdades sociais de modo consistente e permanente.

Constata-se o esforço dos governos estaduais para alocar do melhor modo os recursos disponíveis, por meio: i) do diálogo com outros estados e com municípios; ii) da busca por superação de limitações técnicas com a consultoria a organismos multilaterais; e iii) da tentativa de racionalizar o uso de passivos e ativos estaduais. Entretanto, é necessário planejamento estratégico para que o investimento, além de melhorar a oferta de políticas públicas de educação, saúde e segurança pública e estimular a demanda agregada no curto prazo, tenha efeitos de longo prazo, contribuindo para que haja crescimento com emprego e sustentabilidade ambiental – e iniciativas como o Funes e a estratégia do BDMG sugerem possíveis caminhos. Portanto, é essencial um projeto de desenvolvimento nacional, com metas e objetivos, para servir como parâmetro e referência para os entes da Federação e para que as vocações regionais sejam estimuladas, assegurando ganhos sistêmicos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. São Paulo: Annablume, 2002.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.
- BATISTA, P. N. Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: SOBRINHO, B. L. *et al.* **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BLANCHARD, O. J.; SUMMERS, L. H. **Rethinking stabilization policy**: evolution or revolution? Cambridge, Massachusetts: NBER, 2017. (NBER Working Paper Series, n. 24179).
- BRAGA, J. **O desemprego disfarçado revelado**. [s.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3fBPj7I>>.
- CARVALHO, F. C. **Mr. Keynes and the post keynesians**: principles of macroeconomics for a monetary production economy. Aldershot: Edward Elgar, 1992.
- CAVALCANTI, M. A. *et al.* Regras fiscais para os entes subnacionais: o caso do Brasil. *In*: CAF – CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Regras fiscales para la recuperación en América Latina**: experiencias y principales lecciones. Caracas: CAF, 2022. p. 221-286. Disponível em: <<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1905>>.
- DEANE, P. **A evolução das ideias econômicas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- DIAS, F. A. C. **Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal**. Brasília: Senado Federal, 2008. (Texto para Discussão, n. 39).
- ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 914, de 17 de junho de 2019. Cria o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo (Funes) e dá outras providências. **Diário Oficial**, Vitória, 18 jun. 2019.
- JABBOUR, E.; GABRIELE, A. **China**: o socialismo do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2021.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1936.
- KORNAI, J. The soft budget constraint. **Kyklos**, v. 39, 1986.

LAMEIRAS, M. **Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas para o ano**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Carta de Conjuntura, n. 51).

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal**: um exame da visão convencional. Campinas: Unicamp, 2006. (Texto para Discussão, n. 119).

MENDES, M. **Crise fiscal dos estados**: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. São Paulo: Insper, 2020.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações no cenário atual. Brasília: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1894).

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 866).

_____. **Evolução recente da dívida estadual**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2185).

_____. **Finanças públicas estaduais em 2020**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Carta de Conjuntura, n. 50).

OREIRO, J. L. Economia pós-keynesiana: origem, programa de pesquisa, questões resolvidas e desenvolvimentos futuros. **Ensaio FEE**, v. 32, n. 2, p. 283-312, 2011.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 1-40, 1999.

SANTOS, C. H. M. dos; CARVALHO, S. S. de; MARTINS, F. S. **A dinâmica demográfica e o peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais**: 2006-2015. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Carta de Conjuntura, n. 36).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **A dinâmica dos gastos com saúde e educação públicas no Brasil (2006-2015)**: impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2289).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 47).

SNOWDON, B.; VANE, H. R. **Modern macroeconomics**: its origins, development and current state. Northampton: Edward Elgar, 2005.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48, p. 187-212, dez. 1999.

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**. Distrito Federal: STN, 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, jun. 2009.

MORA, M. **Primeiro quadrimestre de 2021**: mais do mesmo ou a consolidação de uma tendência. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Carta de Conjuntura, n. 52).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Carta de Conjuntura, n. 32).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **A dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017a. (Carta de Conjuntura, n. 34).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016**. Brasília: Ipea, 2017b. (Carta de Conjuntura, n. 37).

