

O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL: o *déjà vu* federativo

Raphael Guilherme Araujo Torrezan¹

Claudio Cesar de Paiva²

RESUMO: Este artigo discute as possíveis implicações do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) aos estados brasileiros, buscando compreender sob a perspectiva teórica do federalismo fiscal se o RRF não acentua o enfraquecimento dos estados signatários dentro do arranjo federativo, subvertendo sua autonomia fiscal e financeira. Ao analisar as condições impostas pela Lei Complementar n.º 159/2017, nota-se que boa parte das medidas a serem adotadas são apenas uma reedição da renegociação das dívidas de 1997. Conclui-se que parte dos instrumentos que não lograram êxito continuam presentes, além de apeguinar os estados dentro do arranjo federativo.

Palavras-chave: federalismo fiscal; crise dos estados; dívida pública; regime de recuperação fiscal

1. INTRODUÇÃO

No sistema federativo brasileiro os governadores sempre exerceram, com exceção de breves períodos, grande influência na política e nos rumos da nação, o que possibilitou a perpetuação no poder de oligarquias estaduais. Não sem razão chegaram a ser denominados de "Barões da Federação" (Abrucio, 1988).

Os áureos tempos de supremacia dos estados no pacto federativo começaram a se exaurir no início dos anos de 1990 com o esgotamento da capacidade da União equacionar diferentes interesses estaduais, por meio de mecanismos fiscais (fundos públicos), combinado com o processo de centralização nas relações fiscais entre o governo nacional e as unidades subnacionais. A crise financeira dos estados precipitou um movimento de contínuo tensionamento das relações pactuadas no âmbito dos arranjos institucionais que regulavam as relações entre os diferentes níveis de governo.

A coordenação federativa difusa, desde então, explica a instabilidade presente nas relações intergovernamentais, potencializando movimentos aparentemente contraditórios entre os entes federativos brasileiros, o que tem promovido a ascensão de uma espécie de "federalismo sem pactuação".

Neste contexto de crise federativa, baixo crescimento econômico e de conjuntura de frustração de receitas, os estados passam novamente por uma situação fiscal-financeira crítica, que reverberam na incapacidade de fazerem frente às suas obrigações, particularmente aqueles

¹ Mestre em Economia pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara/Unesp. E-mail: raphatorrezan@hotmail.com

² Professor do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara/Unesp. E-mail: claudiopaiva@fclar.unesp.br

referentes ao pagamento das dívidas, do pagamento a fornecedores e de honrar a folha de pagamento dos servidores ativos e inativos.

Com a promulgação da Lei Complementar n.º 159/2017, de 19/05/2017, que instituiu o “Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal - RRF”, se vislumbrou recuperar a solvência dos estados brasileiros frente aos desequilíbrios das contas públicas e do elevado endividamento, garantindo, com isso, a sustentabilidade econômico-financeira e a equidade intergeracional. No entanto, essa ação de reescalonamento das dívidas do Estado com a União encontra forte resistência, em decorrência dos impactos das contrapartidas exigidas, o que torna imprescindível conhecer e compreender os desdobramentos e os esforços realizados pelos estados.

Nesta perspectiva, constitui objetivo central desse artigo compreender as implicações da adesão ao novo processo de renegociação da dívida dos estados com a União, cujas medidas de ajuste fiscal são apontadas com fundamentais para o equilíbrio das contas públicas, mas também representam, sob a perspectiva federativa, um enfraquecimento dos estados brasileiros, já que tais medidas afetam a autonomia político-administrativa dos estados.

Para alcançar esse propósito, o artigo está organizado em três seções, além da introdução e da conclusão. Na primeira seção, procura-se realizar uma breve discussão acerca do processo de descentralização e os desafios da disciplina fiscal dos governos subnacionais, realçando as implicações macroeconômicas de comportamentos inadequados ou oportunistas dos gestores públicos. Na seção seguinte, é realizada uma apresentação do processo de deterioração fiscal recente dos Estados brasileiros e a saída proposta pela União, através da instituição do Regime de Recuperação Fiscal. Na seção final, procura-se avaliar os efeitos da adesão ao novo plano de recuperação fiscal.

2. DESCENTRALIZAÇÃO, DESEQUILÍBRIOS VERTICAIS E O DESAFIO DA DISCIPLINA FISCAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

A progressiva deterioração das finanças estaduais e seus efeitos adversos na macroeconomia têm reforçado as críticas aos processos de descentralização fiscal e política que foram disseminados, a partir das reformas econômicas e políticas do início da década de 1980, em diversos países ao redor do mundo.

Nas décadas de 1980 e 1990, sob auspiciosas bandeiras que apontavam a descentralização como uma forma de robustecer a democracia, promover maior eficiência alocativa, fortalecer os mecanismos de *accountability* e rompendo com as principais patologias institucionais encontradas nas estruturas centralizadas, foi sendo forjado um consenso em torno da descentralização como um princípio ordenador das reformas estruturais que modernizaria o setor público (Cheema &

Rondinelli, 1983; Melo, 1996; Faguet, 1997; 2004; Ligthart & Van Oudheusden, 2011; Paiva & Torrezan & Paiva, 2016).

A premissa de que a descentralização de responsabilidades pelos gastos públicos poderia gerar ganhos substanciais na eficiência alocativa de bens e serviços, dada a sensibilidade das autoridades locais em relação à heterogeneidade das preferências da população local (Tiebout, 1956; Musgrave, 1960; Oates, 1972), não tem sido empiricamente comprovada *vis-à-vis* a ineficiência ainda presente na provisão de bens e serviços públicos.

Em geral, os fatores responsáveis pela frustração das expectativas são atribuídos: a) aos diferentes níveis de esforço de execução da competência tributária; b) a diferentes níveis de efetividade dos gastos públicos; c) a diversidades socioeconômicas locais e regionais; d) à sobreposição entre as responsabilidades dos diferentes níveis de governo; e) à ineficiência dos mecanismos de transferências intergovernamentais; f) à maior rigidez dos governos subnacionais em ajustar as despesas diante de choques adversos nas receitas. Logo, o princípio de que os gestores públicos são maximizadores benevolentes do bem-estar social não tem encontrado abrigo na realidade de muitos países.

O rápido crescimento da autonomia financeira e das responsabilidades na provisão de bens e serviços públicos pelos governos subnacionais, no âmbito das reformas e prescrições normativas do Federalismo Fiscal de Primeira Geração, bem como a prevalência de restrições orçamentárias fracas (*soft budget constraints*), não permitiram que se avançasse em direção às reformas necessárias para a implementação de princípios de boa governança financeira na administração pública, particularmente dos mecanismos institucionais indutores da disciplina fiscal para os entes subnacionais.

Os precários arranjos institucionais que regulam as relações federativas entre os diferentes níveis de governo em diversos países, agravado pela dificuldade de impor regras fiscais rígidas para controlar empréstimos e endividamento dos entes subnacionais, pactuadas constitucionalmente ou em legislação infra-constitucional, contribuíram para estimular a ingerência sobre orçamentos locais. Não ao acaso, a falta de uma regulação fiscal prudencial rígida tem resultado, recorrentemente, em irresponsáveis déficits fiscais crônicos e na instabilidade macroeconômica. (Ahmad & Albino-War & Singh, 2006).

A ausência de restrições orçamentárias rígidas (*hard budget constraints*), num contexto de descentralização fiscal, permite que as operações fiscais dos governos subnacionais sejam invariavelmente contaminadas pelo problema do *moral hazard* (risco moral), isto é, os governos subnacionais passam a assumir riscos orçamentários excessivos, sob as expectativas de que são *too small to fail*, e que, portanto, o Governo Central garantirá o socorro financeiro (*bailouts*) (Luc & Badia, 2013).

Destarte, a preocupação com a disciplina fiscal dos governos subnacionais já estava presente nos escritos de Alexander Hamilton, nos *The Federalist Papers*, e, desde então, tem sido ambígua as interpretações sobre comportamentos fiscalmente irresponsáveis dos governos subnacionais. Se o "*fiscal appeasement*" tem sido utilizado para acomodar politicamente resultados negativos de políticas fiscais discricionárias promovidas pelos governos subnacionais, também é fato que esses gestores têm exercido de forma inadequada a autonomia financeira conferida pelo sistema federativo e adotam esses procedimentos motivados pela forte expectativa de resgate financeiro em situações de déficits fiscais crônicos ou *default* do sistema de endividamento público.

Na verdade, quando os governos subnacionais deixam de observar a responsabilidade na gestão das finanças públicas revelam uma contradição do processo de descentralização, uma vez que a eficiência e a maximização do bem-estar social, princípios fundamentais do Federalismo Fiscal de Primeira Geração, passam a estar seriamente comprometidos.

A harmonização das finanças de governos multiníveis sempre foi um grande desafio para o federalismo fiscal, já que as evidências sugerem que os gestores públicos locais não são conduzidos propriamente por condutas responsáveis que busquem a estabilidade orçamentária e, assim, desconsideram um possível espriamento de uma crise macroeconômica por toda a Federação em decorrência da irresponsabilidade fiscal dos entes subnacionais. (Rodden, Eskeland, Litvack, 2003).

Esse comportamento significa, em última instância, a negação da boa governança e da responsabilidade do gestor público, particularmente em relação aos princípios do equilíbrio orçamentário e da *accountability*. Além disso, se mostra contraproducente a um dos pilares fundamentais do processo de descentralização apontado pelo Federalismo Fiscal de Primeira Geração, uma vez que desequilíbrios orçamentários crônicos e níveis insustentáveis de endividamento tendem, em geral, a afetar a eficiência alocativa na provisão de bens e serviços públicos, reduzir potencialmente o nível de bem-estar e se transformar em instabilidade macroeconômica do Governo Central.

A literatura especializada tem apontado a existência de importantes conflitos federativos em decorrência da falta de harmonização entre o esforço de estabilização macroeconômica, desenvolvido pelo Governo Central, e o financiamento das ações dos governos subnacionais. A par disso, têm sido difundidas prescrições normativas que procuram demarcar uma rígida disciplina fiscal no desenho federativo em sistemas com múltiplos níveis de governo, com o objetivo de garantir a responsabilidade na gestão orçamentária e a sustentabilidade intertemporal da dívida pública.

A insolvência dos governos subnacionais se tornou uma preocupação fundamental em economias descentralizadas. Não é por outra razão que Ter-Minassian e Craig (1997); Ter-

Minassian (1999) e Shah (2000) sistematizaram alguns pontos que poderiam garantir maior harmonização e coordenação entre entes federativos em sistemas descentralizados. Segundo os autores, para conciliar essa problemática federativa é necessário: “a) clareza na definição da destinação das receitas e responsabilização dos gastos governamentais; b) mecanismos de transferências com regras claras, estáveis e transparentes; c) incentivo ao esforço fiscal; d) fixação de regras limitadoras do endividamento dos governos central e subnacionais.” (Ter-Minassian, 1999, Shah, 2000).

Contudo, a existência de regras para empréstimos e endividamento *ex-ante*, particularmente num ambiente institucional com restrições orçamentárias fracas, não se constitui condição suficiente para garantir a responsabilidade fiscal e a solidez das finanças públicas dos governos subnacionais. É necessária também a construção de mecanismos direcionados para situações de insolvência dos entes subnacionais *ex-post*, tornando transparente as conseqüências e os custos financeiros e sociais dos ajustes fiscais que deve incorrer o ente subnacional.

Os mecanismos de ajustes de processos de insolvência fiscal, ainda que possam divergir quanto à sua forma e intensidade, não abriga controvérsia em relação aos impactos da austeridade, isto é, os impactos são bastante negativos sobre o nível de bem-estar da jurisdição federativa, razão pela qual esses instrumentos também devem assumir um caráter disciplinador em relação à comportamentos irresponsáveis ou oportunistas de gestores públicos em relação a sustentabilidade fiscal.

Não há como deixar de reconhecer as características intrínsecas aos sistemas federativos. A heterogeneidade dos governos subnacionais quanto a tamanho, nível de desenvolvimento socioeconômico, estrutura de produção, efetividade da competência tributária, são alguns dos elementos que devem ser considerados na avaliação dos governos subnacionais.

Nessa perspectiva, é oportuno observar que, nem todos os desequilíbrios fiscais dos entes subnacionais se referem a condutas de leniência fiscal ou oportunistas (*opportunistic behaviour*) dos governos subnacionais. Apesar dos países descentralizados serem intrinsecamente suscetíveis a gastos excessivos em situações de restrições fracas, o que se nota nesses países é que os desequilíbrios fiscais refletem, muitas vezes, os descompassos entre a descentralização de receitas fiscais e as responsabilidades pela execução das funções públicas pelos governos subnacionais, bem como, por conseqüência, a ineficiência dos mecanismos de transferências intergovernamentais para corrigir desequilíbrios vertical e horizontal.

A coordenação federativa difusa desse processo explica a instabilidade presente nas relações intergovernamentais em sistemas descentralizados, potencializando movimentos aparentemente contraditórios entre os entes federativos. Na verdade, trata-se de um movimento de

contínuo tensionamento das relações pactuadas no âmbito dos arranjos institucionais que regulam as relações entre os diferentes níveis de governo.

Nas próximas seções, sob a luz dos aspectos teóricos aqui tratados, serão discutidos aspectos dos ajustes fiscais propostos aos governos estaduais, no âmbito da renegociação da dívida dos estados.

3. DETERIORAÇÃO FISCAL RECENTE DOS ESTADOS BRASILEIROS E OS AJUSTES

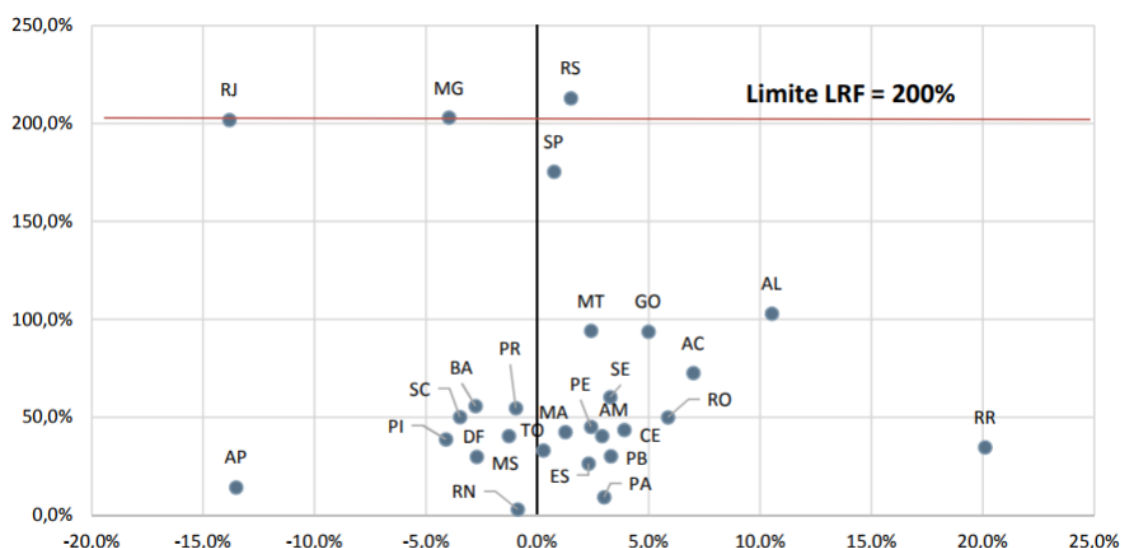
No biênio 2015-2016, o debate sobre a deterioração financeira dos estados retornou a pauta do planejamento econômico brasileiro. O elemento basilar para essa discussão estaria na ingerência fiscal e financeira, que culminou na deterioração das finanças públicas subnacionais e no acúmulo dos passivos ao longo dos últimos anos. O desaquecimento econômico entre os anos de 2014 a 2017 teria sido o estopim para a revelação destes problemas.

Por ingerência entende-se o descontrole no manejo das receitas e despesas, levando aos descompassos financeiros. No entanto, o que se observa neste cenário de crise estadual é que os problemas encontram-se majoritariamente em quatro unidades federativas: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Este grupo de estados acumulam duas situações de risco: (i) endividamento superior, ou muito próximo, a 200% da receita corrente líquida; (ii) déficit primário, ou superávit inexpressivo. A soma de ambos os fatores culmina em dificuldades financeiras estruturais que impedem ou limitam severamente o exercício da gestão pública.

Outros estados também apresentam sua situação financeira deteriorada, mas com um diagnóstico distinto das quatro unidades federativas anteriormente citadas. Os estados do Amapá, Piauí, Santa Catarina, Bahia, Paraná, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Rio Grande do Norte, demonstraram dificuldades na geração de superávit e conseqüentemente, desafios para o pagamento de suas despesas. Porém, estiveram abaixo dos limites prudenciais de endividamento público estipulado pela LRF.

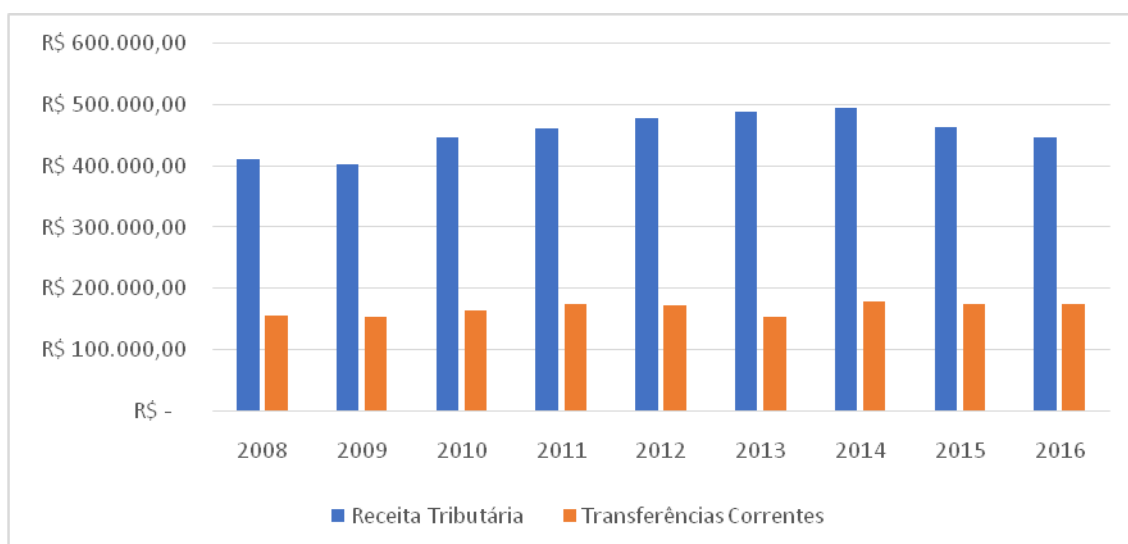
Gráfico 01. Déficit Primário em % da Receita Líquida e Dívida Consolidada Líquida em % da RCL – 2016.



Fonte: Instituto Fiscal Independente, 2017.

Entre as causas para os desgastes dos estados encontra-se a diminuição de suas receitas, sejam de natureza própria ou oriunda de transferências da União. Nessa perspectiva, é importante apontar que no período correspondente a 2015 e 2016 houve redução de 9,5% de suas receitas em decorrência da crise econômica e 2% das transferências oriundas da União. Conforme o gráfico 02 aponta, em ambos os casos houve a deterioração das receitas, sendo que, em 2016, os estados atingiram resultados arrecadatários inferiores ao ano de 2011, em termos reais.

Gráfico 02. Receita Tributária e Transferência Corrente total dos estados brasileiros entre 2008 a 2016 (em milhões)

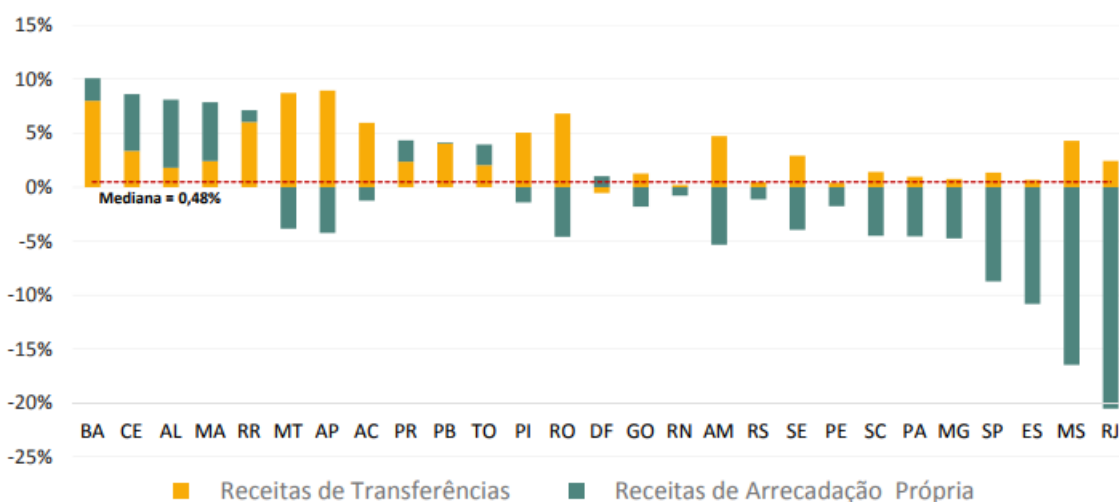


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

No biênio 2015-2016 percebe-se a diminuição da arrecadação tributária de 17 estados da federação, sendo que os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Espírito Santo

apresentaram um arrefecimento na arrecadação superior a 10%. Além disso, os quatro estados que concentram o maior estoque de dívida (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) apresentaram resultados negativos na arrecadação tributária, o que comprometeu significativamente a estabilidade das finanças dessas unidades federativas (gráfico 03).

Gráfico 03. Evolução da receita tributária e transferências por estado brasileiro entre 2015-2016



Fonte: Boletim de Finanças dosentes subnacionais (2017, p. 19)

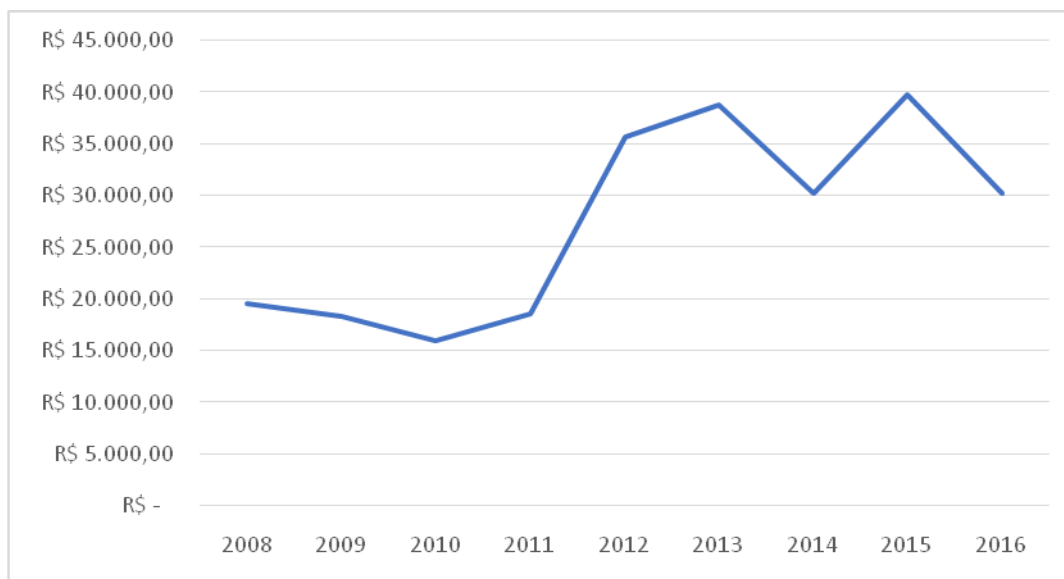
A desaceleração econômica e a conseqüente queda na arrecadação tributária afetou fortemente os investimentos e os serviços públicos estaduais, sobretudo, a partir do biênio 2015-2016. O estado de São Paulo, por exemplo, reduziu parte de seus investimentos, através do contingenciando de 1,2 bilhão de recursos destinados a investimentos na construção e ampliação de rodovias estaduais não privatizadas, habitação, turismo, desenvolvimento econômico e administração penitenciária (São Paulo, 2017).

A escassez de recursos públicos disponíveis a todos os estados da federação levou ao atraso do pagamento de fornecedores e dificuldades para a provisão de bens e serviços públicos pelos governos subnacionais. O atraso nos pagamentos criou um ciclo nocivo à economia com a paralisação de obras, a diminuição de consumo pelos empresários e o desemprego.

O gráfico 04 apresenta o total dos restos a pagar processados dos estados brasileiros no período de 2008 a 2016. A existência dos restos a pagar processados indica que os fornecedores das unidades federativas já entregaram seus materiais ou prestaram seus serviços, porém não foram pagos até o dia 31 de dezembro. De acordo com os dados, houve um aumento de 59% entre 2008 e 2016 dos restos a pagar processados dos estados, ou seja, as despesas acumuladas tiveram seu

pagamento postergado para o ano subseqüente, denotando a ausência de recursos do momento e uma adequação da execução orçamentária aos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico 04. Evolução dos Restos a Pagar processados de 2008 a 2016 (em milhões)



Fonte: Secretaria de Tesouro Nacional

A crise dos estados brasileiros, prenunciada pelo crescente hiato entre a necessidade de arrecadação e o caráter pró-cíclico das receitas, gerou um problemático estrangulamento fiscal-financeiro. O acirramento da crise financeira dos estados tornou-se um problema de escala nacional, com impactos na dívida interna brasileira, que, por sua vez, atingiu patamares críticos para a manutenção da solvência. O cenário de incertezas revelou a falta de harmonização entre o esforço de estabilização macroeconômica, desenvolvido pelo Governo Central, e o financiamento das ações dos governos subnacionais.

Os desarranjos nas contas públicas dos estados brasileiros adquiriram contornos ainda mais dramáticos em 2016 com a deterioração do resultado primário agregado. Em 2015, os orçamentos dos estados apresentaram conjuntamente um resultado primário superavitário de R\$ 886 milhões, enquanto que o resultado fiscal em 2016 passou para um déficit primário de R\$ 2,02 bilhões, ou seja, uma variação negativa de 327,5%. De acordo com o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, de 2017, essa variação decorreu do aumento de despesas com custeio. Este resultado fiscal-financeiro teria sido ainda mais grave se não fosse atenuado com os recursos incorporados ao orçamento em decorrência da repatriação de ativos de 2016.

Frente aos estrangulamentos financeiros e fiscais existentes, os estados passaram a buscar alternativas para a superação desses problemas. A medida mais drástica foi adotada pelo estado de Santa Catarina, que entrou na Suprema Corte (Mandado de Segurança n.º 34.023/SC), pleiteando a

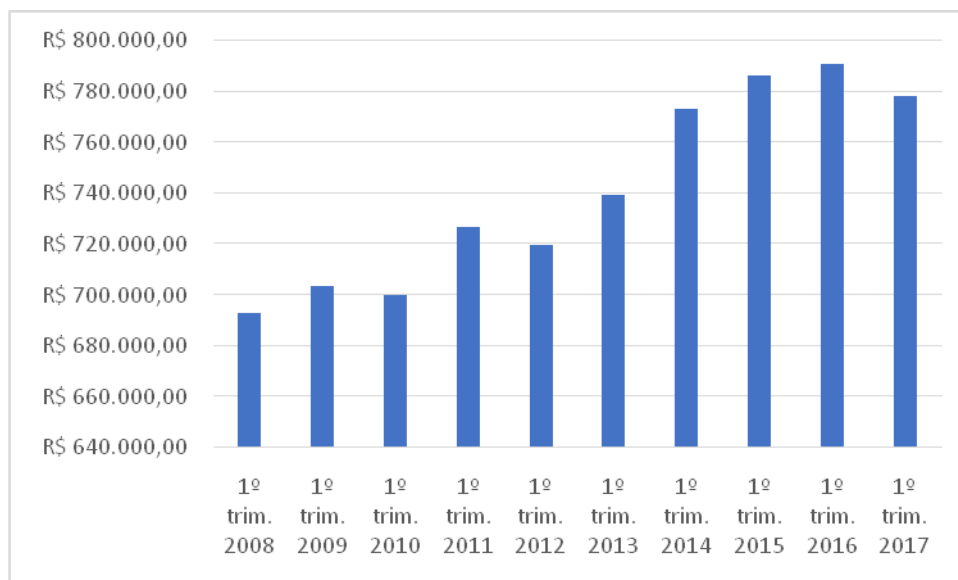
cobrança de juros simples sobre a dívida dos estados que foram refinanciadas em 1997. Em 28 de abril de 2016 iniciou-se o julgamento da dívida dos estados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), momento que deve ser considerado um marco no sistema federativo brasileiro, pois a judicialização da discussão revelou a falência dos instrumentos tradicionais de negociação entre as diversas esferas federativas.

Em resposta a essa crise fiscal foi editada a Lei Complementar n.º 156 de 2016, que permitiu o alongamento dos prazos dos estados por mais 240 meses, além de refinar as dívidas que envolviam recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O efeito dessa medida para os estados brasileiros permitiu, no curto prazo, uma economia no serviço da dívida de aproximadamente R\$ 18,89 bilhões (Secretaria Do Tesouro Nacional, 2017).

A nova legislação, no entanto, se constituiu uma saída provisória para as esferas subnacionais, mas não atacou em nenhum momento os alicerces estruturais dos problemas fiscais existentes.

A análise da evolução do estoque da dívida dos estados entre 2008 e 2017, conforme aponta o gráfico 05, mostra um crescimento no período. Cabe salientar que essa comparação é feita com base em valores reais, ou seja, ao longo dos anos houve o aumento do valor da dívida em 12%, crescimento este que não foi acompanhado pelo crescimento das receitas orçamentárias.

Gráfico 05. Evolução do estoque da dívida dos estados entre 2008 e 2017 em milhões de R\$.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

A queda na arrecadação das receitas tributárias e o aumento do endividamento levaram os estados brasileiros buscar alternativas para a recuperação dos problemas fiscais. Nesse contexto, um

novo modelo de gestão do endividamento e das finanças públicas estaduais foi promulgado em 2017.

3.2. Os termos da nova renegociação

O estrangulamento fiscal dos estados levou a uma mobilização para encarar os desafios existentes. De um lado, encontram-se as unidades federativas combatidas financeiramente e com sua estrutura financeira comprometida em decorrência de suas dívidas e escassez de recursos. De outro, encontra-se a União com a preocupação voltada para o descompasso financeiro subnacional, uma vez que esse desequilíbrio pode comprometer a estabilidade macroeconômica e gerar fortes crises econômicas, como ressaltam os estudos de Ter-Minassian e Craig (1997); Ter-Minassian (1999) e Shah (2000).

Dessa maneira, foi promulgada a Lei Complementar n.º 159/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), visando a recuperação da capacidade de solvência dos estados brasileiros frente aos descompassos financeiros.

Na mensagem anexa ao Projeto de Lei encaminhada pelo ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, fica explícito que para a União, os estados têm problemas financeiros estruturais e apenas a ajuda do Governo Federal, somado ao esforço de controle das despesas públicas estaduais, permitirá o reequilíbrio das contas internas (MEIRELLES, 2017, p. 2).

Dessa forma, tanto a União quanto os estados assumiriam compromissos para o êxito deste programa. Pela lógica da pactuação federativa, ambos deveriam empenhar esforços para acomodar e solucionar os problemas fiscais existentes, sendo que cada um apresentaria uma contrapartida distinta, mas tendo em vista um objetivo comum.

É relevante salientar que o RRF não está disponível para todas as unidades federativas, mas somente para aquelas que apresentam situação financeira grave. Nesse sentido, a LC n.º 159/2017, em seu Art. 3.º, considera que um Estado estaria em condição fiscal-financeira grave quando apresentar cumulativamente três características: (i) receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao pedido de adesão ao RRF; (ii) comprometimento com despesas com pessoal e serviço da dívida superior a 70% da RCL do exercício; (iii) acúmulo de um volume total de obrigações contraídas superior a disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

A adoção de critérios cumulativos permitiria criar um panorama geral sobre a situação financeira dos estados que pleiteiam a renegociação. A Secretaria do Tesouro Nacional (2017) justificou a escolha desses indicadores pelos seguintes motivos: (i) dívidas maiores que o fluxo de

receitas;(ii)comprometimento de receitas com despesas obrigatórias; (ii)disponibilidade de caixa para identificar problemas de liquidez.

Para os estados, caberia elaborar e aprovar um conjunto de leis visando o ajuste financeiro, sendo a orientação para a criação desse arcabouço legislativo preliminarmente estabelecido pela LC n.º 159/2017. As medidas que devem ser aprovadas para que o estado possa ingressar no RRF estão estabelecidas no Art. 2.º: (i) autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros; (ii) alterações no Regime Próprio de Previdência Social; (iii) redução dos incentivos e benefícios tributários; (iv) a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, visando redução de benefícios jurídicos existentes; (v) elaboração de regime de previdência complementar; (vi) proibição do uso de receitas em depósitos judiciais; (vii) elaboração de leilões para o pagamento com maior desconto de despesas inscritas em restos a pagar.

Além da elaboração de legislações prevendo restrições financeiras e promovendo a austeridade fiscal, caberia aos estados apresentar também um plano de metas a serem cumpridas. O detalhamento dessas medidas de ajuste deve conter projeções econômicas e fiscais, as ações que serão realizadas, as alterações de alíquotas dos tributos, as empresas que serão privatizadas e os planos para o tratamento da Dívida Ativa estadual, além de outras mudanças na legislação que contribuiriam para o ajuste financeiro.

Por fim, a adesão ao RRF traria algumas restrições aos estados visando a evitar o aumento de despesas e a promover o controle fiscal. Esse conjunto de regras vedam majoritariamente despesas relacionadas a pessoal e previdenciárias, mas também impedem o crescimento de despesas de outra natureza e as transferências para municípios e entidades. O Art. 8.º relaciona quais os condicionantes para a adesão, sendo essas medidas impostas a todos os poderes estaduais.

A seguir são elencadas as principais medidas de vedação impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal aos estados, que proíbe:

- criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- admissão ou a contratação de pessoal, exceto para reposição de pessoal.
- realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;
- criação ou a majoração de auxílios e bonificações para membros e servidores;
- adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).
- concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.
- empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;

- celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou organizações.
- contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

A adoção dessas medidas credenciaria o estado, que apresenta uma condição fiscal-financeira grave, ingressar no Regime de Recuperação Fiscal. Em contrapartida à adoção dessas medidas, a União garantiria ao estado alguns benefícios e instrumentos de recuperação fiscal que seriam responsáveis pelo alívio financeiro.

A primeira dessas contrapartidas da União seria a redução integral das prestações referentes aos contratos das dívidas administradas pelo Tesouro Nacional por até 36 meses. Esse prazo pode ser prorrogado por mais 36 meses, permitindo um período para recomposição das finanças internas sem comprometer os compromissos a serem honrados com a União.

Além disso, durante o período de vigência do RRF, a União permitirá a suspensão dos requisitos para contratação de operações de créditos e a suspensão de comprovações para o recebimento de transferências voluntárias. Assim, facilitaria para as unidades federativas que aderissem ao programa a captação de recursos junto à União e demais entidades, pois estariam isentas de comprovar sua regularidade fiscal.

Por fim, o RRF prevê a contratação de operações de crédito para a promoção de ações que visem à modernização fazendária estadual, particularmente dos processos tributários, gestão de pessoas, controle de folha de pagamento de servidores ativos e inativos.

Em síntese, esse conjunto de medidas recessivas impostas aos estados brasileiros em grave situação fiscal-financeira são inegociáveis como contrapartida para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Até o momento, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, 18 estados (Acre, Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe) já se adequaram aos requisitos exigidos para a renegociação do alongamento das dívidas e assinaram o acordo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

4. EFEITOS DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Ao analisar os termos do Regime de Recuperação Fiscal torna-se evidente a suposição da equipe econômica de que as medidas adotadas devem ser ao fim da vigência do regime suficientes para conduzir ao reequilíbrio das contas públicas dos estados. Na mensagem encaminhada pelo

ministro da Fazenda e nos despachos apreciados pela Câmara dos Deputados estão presentes elementos que destacam a irresponsabilidade fiscal-financeira dos estados nos últimos anos, que se assemelham aos comportamentos oportunistas apontados nos estudos de Tanzi (1995), Ter-Minassian e Craig (1997), Ter-Minassian (1999).

Para as unidades federativas como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, a deterioração financeira é de tamanha gravidade que o RRF surgiu como a única solução de ajuste. No entanto, o debate acerca do tema não tem se aprofundado sobre os desafios oriundos de um ajuste que impõe medidas fortemente restritivas.

4.1. Os instrumentos da União

Os documentos oficiais que fazem referência à LC n.º 159/2017 tratam a medida como um avanço no controle das contas públicas, mas que geraria grande ônus à União e um ganho substancial para a esfera estadual. O elemento nuclear desses argumentos é que a esfera federal perderá parte dos haveres que tem a receber junto aos estados. No entanto, o debate não aponta qual o papel da União dentro desse novo processo de renegociação.

As primeiras considerações que devem ser feitas são referentes aos instrumentos que a União concederá às unidades da federação para se reestruturarem. No caso de adesão ao RRF, os estados poderão suspender o pagamento de suas dívidas durante 36 meses, podendo estender esse período por mais 36 meses, o que permitirá a destinação desses recursos para outras despesas de caráter emergencial. A dívida não paga continuará sujeita às condições de juros e correção monetária ao longo do período, ou seja, cria-se um cenário no qual a resolução dos problemas é postergada para um momento futuro, mantendo a dívida ao longo dos anos.

Dessa maneira, não existem ganhos de receita, mas um fôlego fiscal por alguns anos, em decorrência do período de tempo em que a dívida deixará de ser paga. Porém, a União não promove a anistia dos haveres financeiros, que deverão ser corrigidos e integralmente honrados no momento em que o período de carência se esgotar.

As contrapartidas da União são tratadas como algo inovador pela equipe econômica, porém ao realizar a comparação com as medidas adotadas nas negociações dos anos 1990, torna-se claro que a compensação não apresenta nenhuma novidade. Os mesmos instrumentos foram utilizados na renegociação da dívida em 1997, sendo concedidos créditos para a modernização da administração pública estadual. Nesse sentido, em 1997, foi lançado o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os estados Brasileiros (PNAFE), voltado exclusivamente à modernização dos estados no quesito de gestão tributária, transparência pública, melhoria no processo de licitação e gestão de pessoas.

O PNAFE foi realizado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e teve aproximadamente 1 bilhão de dólares investidos nos estados brasileiros, com participação de recursos oriundos da União e dos estados (ABRUCIO, 2005; MORA, 2016; OLIVEIRA, 2010).

Dessa maneira, a LC n.º 159/2017 apenas reedita um dos instrumentos utilizados na modernização do setor público brasileiro da década de 1990, mas com um agravamento, pois nos termos propostos pela RRF os estados que aderirem ao programa terão direito de captar créditos para esse fim, ou seja, estarão contraindo uma nova dívida.

Outro aspecto relevante a ser ressaltado é que a legislação prevê a criação de um Conselho de Supervisão do RRF, tornando a União supervisora de todas as ações fiscais e financeiras dos estados aderentes. No limite, os estados abrem mão da autonomia de exercício estratégico da gestão fiscal, já que será de responsabilidade deste Conselho avaliar e acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Recuperação, ter acesso completo a todas as informações pertinentes aos estados através de senhas dos sistemas utilizados, sem necessitar de prévia autorização de órgãos e entidades responsáveis. Logo, esta medida seria a subversão do conceito de autonomia dos entes federativos, dado que o Conselho teria poder de interferir nas decisões da esfera subnacional no período em que o RRF vigorasse.

4.2. O ajuste fiscal dos estados e a "desconstrução" dos entes federativos

Diferentemente das contrapartidas oferecidas pela União, as concessões realizadas pelos estados que desejam aderir ao RRF são mais rígidas e demonstram a acentuação do processo de desconstrução dos estados como ente federativos. Isso decorre da adoção de medidas de caráter estrutural, com desdobramentos para além das finanças públicas estaduais. Em síntese, os estados que aderirem ao regime deverão tomar medidas que se apoiam em alguns eixos: (i) gestão de despesas com pessoal; (ii) venda de ativos; (iii) alteração de dinâmica de repasses e crédito interno a municípios e entidades; (iv) interferências da União sobre os orçamentos locais.

A primeira dessas medidas aborda a questão de gastos com pessoal, elemento que estaria completamente desordenado tanto no tratamento de pessoal ativo quanto de inativos. Nos moldes da LC n.º 159/2017, os estados estariam proibidos de conceder aumento a servidores superiores à correção monetária pelo IPCA, contratar novos servidores e de criar ou de aumentar auxílios aos agentes políticos.

O objetivo dessas medidas é conter o crescimento das despesas com pessoal, a despeito das garantias de estabilidade laboral que impede a demissão do servidor público em momentos de crise econômica. No entanto, ao adotar uma medida tão austera para os servidores públicos, desconsidera

os efeitos decorrentes do ato, como a precarização na oferta dos serviços públicos e a ineficiência da política pública.

Dessa maneira, os estados que adotarem o RRF terão sua estrutura de serviços públicos comprometidas e reduzidas. Como efeito, parte da mão-de-obra será perdida por conta do impedimento de realizar novas contratações.

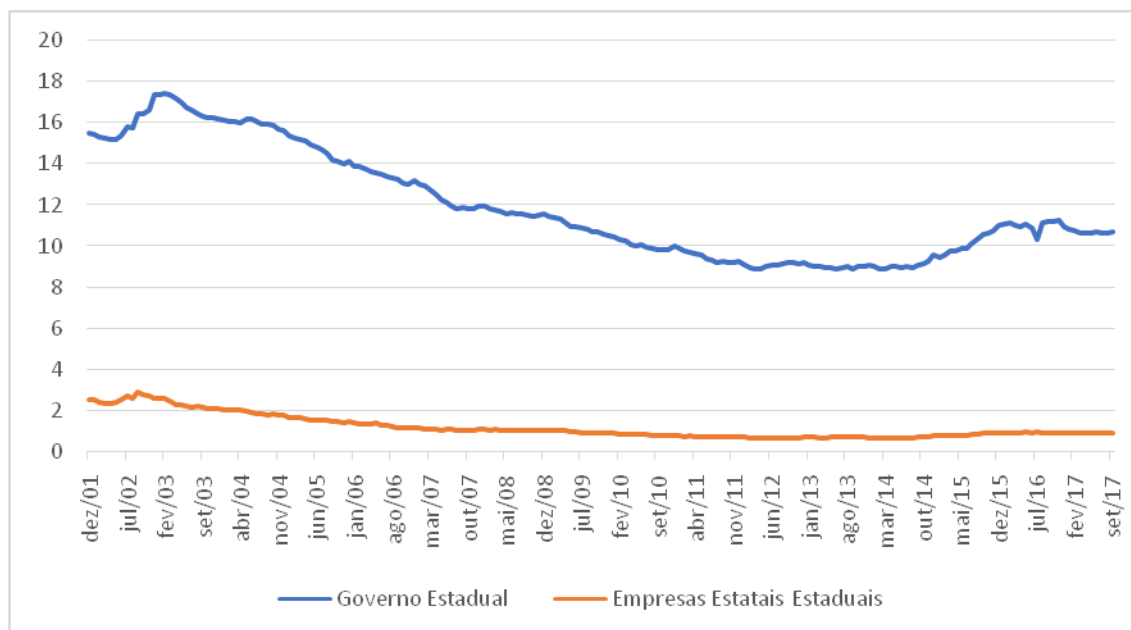
O segundo conjunto de medidas para o enquadramento ao RRF diz respeito à criação de leis autorizativas para a privatização de empresas públicas dos setores financeiro, energético, saneamento e outros. Novamente, a LC n.º 159/2017 reedita os termos da renegociação realizada na década de 1990, com um mecanismo similar ao das amortizações extraordinárias, que exigiam a privatização de parcela de ativos estaduais para adesão à renegociação das dívidas.

Além de gerar receitas com caráter emergencial, a amortização extraordinária na década de 1990 tinha o propósito de eliminar um dos componentes estruturais do endividamento dos estados: as instituições financeiras. Elas eram elementos nucleares do endividamento e se encontravam em condições de completa deterioração financeira, com títulos públicos defasados e gestão pouco profissionalizada, o que comprometia a estabilidade macroeconômica e as contas dos entes subnacionais. Além disso, o êxito do Plano Real implicou perdas das receitas inflacionárias, condenando definitivamente essas estruturas. Acrescenta-se a isto o controle rígido que a LRF condicionou as instituições financeiras a partir de 2000, não havendo margem para ingerência dessas instituições (Lopreato, 2000; Oliveira, 2012; Salviano Junior, 2004).

O processo de amortização extraordinária vigente na década de 1990 seguia uma lógica preestabelecida e seus desdobramentos resolviam diversos pontos de inflexão existentes. No entanto, sujeitar os estados a um novo processo de privatização serve apenas para que se desfaça de seus ativos, com efeito irrisório na redução de suas dívidas junto à União. Atualmente, a maior parte das empresas estatais pertencentes aos estados estão voltadas ao setor de infraestrutura, como saneamento, energia e transportes.

O gráfico 06 aponta a evolução do endividamento estadual e das empresas estatais em percentagem do PIB, durante o período compreendido entre dezembro de 2001 e setembro de 2017. Um dado relevante para a análise é que o endividamento das estatais encontra-se próximo a 0%, além da trajetória descendente no período entre 2001 até 2017. Logo, é crível concluir que o argumento de que a administração indireta possui problemas de endividamento não corresponderia a realidade.

Gráfico 06. Evolução do endividamento estadual e das empresas estatais em % do PIB entre dezembro de 2001 até setembro de 2017



Fonte: Banco Central

Diferentemente da negociação de 1997, quando as privatizações tiveram como foco as instituições financeiras públicas, na atual negociação procura-se ativos que ainda permanecem em poder dos estados e que o setor privado tenha interesse em explorar. No caso do Rio de Janeiro, dentro do projeto de privatizações encontra-se a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), empresa responsável por toda a gestão hídrica do estado. Ao entregar esse ativo completamente a iniciativa privada, o estado do Rio de Janeiro está abrindo mão da gestão de seus recursos naturais, sujeitando-o aos interesses privados. Logo, para além da geração de recursos financeiros para o equilíbrio das contas do estado, encontra-se um setor estratégico para a população do Rio de Janeiro.

A venda dos ativos públicos seria uma forma de conseguir recursos de maneira rápida para o pagamento das despesas com pessoal. No entanto, a Constituição em seu artigo n.º 167 impede a venda de ativos públicos para a obtenção de crédito destinado ao pagamento de salários e pensões atrasadas. Dessa maneira, a adoção dessa medida traz um potencial imenso de judicialização e insegurança jurídica.

De todas as medidas impositivas para adesão dos estados do RRF a que apresenta maior potencial de impactos negativos para a oferta de bens e serviços públicos é o controle dos convênios com municípios e entidades, o que não inclui as transferências constitucionais.

Essa medida prevê que os estados que aderirem ao regime não poderão formalizar convênios com municípios e entidades no período de vigência do contrato, o que pode implicar na suspensão de seis anos nos repasses acordados com os municípios, afetando os bens e serviços públicos

ofertados para a população e a estrutura financeira dos municípios. Para as finanças públicas estaduais essa medida possui uma racionalidade de contribuir para o equilíbrio mais rápido das contas públicas, pois irá gerar um excedente das receitas. No entanto, ao utilizar esse mecanismo é evidente que os municípios perderão parte de suas receitas e, principalmente, recursos que costumam ser direcionados para investimentos e inversões. Acontece que parte da arrecadação dos municípios está comprometida com despesas fixas, sendo que os recursos oriundos dos convênios são destinados majoritariamente a obras e a infraestrutura.

As transferências de receitas por meio de convênios cumprem o papel de redistribuir recursos do estado para os municípios. No entanto, a competência alocativa dessas receitas é exclusiva dos estados. Nesse sentido, ao formalizar esses convênios os estados estão realizando a alocação de recursos em áreas que julgam pertinentes.

Além disso, para municípios de pequeno e de médio porte, esses recursos são determinantes para a promoção de dinamismo local, servindo para aquecer a economia e, indiretamente, gerar emprego e renda.

Os dados apresentados na tabela 1 permitem afirmar que se a LC n.º159/2017 já estivesse vigente desde 2016 e fosse aplicada aos estados mais endividados, as perdas totais seriam de aproximadamente R\$ 2,9 bilhões. Dessa maneira, os efeitos do Regime de Recuperação Fiscal não estariam restritos à esfera estadual, resultando em desdobramentos na esfera municipal, comprometendo investimentos em infraestrutura e na oferta de serviços públicos.

Tabela 1. **Estimativa de Perdas dos Convênios pelos Municípios em razão da adoção do RRF**

Estados	Transf. Correntes	Transf. de Capital	Total Estado
Minas Gerais	236.810.426,51	282.567.098,31	519.377.524,82
Rio Grande do Sul	139.156.651,02	53.251.617,13	192.408.268,15
Rio de Janeiro	19.019.456,00	36.913.553,04	55.933.009,04
São Paulo	918.620.103,25	1.127.243.641,71	2.045.863.744,96
Total	1.313.606.636,78	1.499.975.910,19	2.813.582.546,97

Fonte: elaboração a partir de dados da STN.

Dentre as medidas impostas aos estados para que possam adotar o regime estabelecido pela lei complementar é passível de destaque a implementação de um teto para as despesas obrigatórias, que passariam a ser reajustadas de acordo com o IPCA ou com o crescimento da Receita Corrente Líquida do ano, algo similar ao adotado pela União através da EC n.º 95. No caso da RRF esse teto

é limitado às despesas de natureza obrigatória, ou seja, despesas com pessoal, custeio, manutenção da máquina pública.

Em 2017, todos os 18 estados brasileiros que fizeram a adesão ao novo regime publicaram leis estabelecendo teto para ampliação dos gastos públicos para os anos de 2018 e 2019. Esse controle sobre o crescimento das despesas primárias correntes é uma das exigências para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. No entanto, a análise dos orçamentos consolidados dos estados aponta que se a regra do teto de gastos dos estados já estivesse em vigor em 2017, 10 dos 18 estados que assinaram o acordo de renegociação da dívida teriam descumprido a condição imposta pelo Governo Federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto de descentralização fiscal associado à ausência de restrições orçamentárias rígidas (*hard budget constraints*), têm sobressaído comportamentos irresponsáveis ou oportunistas de administradores públicos ao exercerem de forma inadequada a autonomia financeira. Em geral, esse comportamento está ancorado na expectativa de que sempre haverá resgate financeiro (*bailouts*) em situações de déficits fiscais crônicos. No entanto, os mecanismos de ajustes de processos de insolvência fiscal são sempre negativos sobre o nível de bem-estar da jurisdição federativa, razão pela qual esses instrumentos também devem assumir um caráter disciplinador em relação à sustentabilidade fiscal.

Não há como deixar de reconhecer certo enquadramento da atual situação fiscal dos estados brasileiros nessa situação descrita.

As finanças públicas estaduais sofreram severa deterioração nos últimos anos, particularmente entre os anos de 2014 a 2017, resultando em atrasos no pagamento de salários de servidores, falta de investimentos em áreas estratégicas, como saúde, educação e segurança pública, precarização na oferta de diversos serviços públicos, obras atrasadas, pagamentos a fornecedores postergados, aumento do endividamento público e entraves nas relações federativas.

Diante dos desequilíbrios das contas públicas e do elevado endividamento dos estados, a única alternativa apresentada como solução para a situação atual de insolvência dos estados brasileiros é a adesão aos termos estabelecidos pelo Regime de Recuperação Fiscal. Entretanto, dada as precárias condições financeiras dos estados brasileiros não há espaço para negociação de condições vantajosas no processo de barganha com o Governo Federal. Assim, qualquer acordo que acene, ainda que momentaneamente, com alívio financeiro, através do alongamento da dívida, será prontamente aceito, tal qual ocorreu na década de 1990.

É relevante ressaltar que ao contrapor as condições impostas pela Lei Complementar n.º 159/2017 com a reforma promovida pela Lei n.º 9.496/1997, nota-se que uma grande parte das medidas propostas para o ajuste dos estados representa apenas reedição da renegociação das dívidas de 1997.

Os ativos públicos pertencentes aos estados que se encontram disponíveis para a privatização são, em sua maioria, na área de infraestrutura. Embora os estados percam instrumentos para a promoção do desenvolvimento ao transferirem essas responsabilidades à iniciativa privada, o problema que realmente merece destaque é que não há motivos, além dos financeiros para o equilíbrio das contas, para a privatização dessas empresas. Em 1997 o foco principal das privatizações eram as instituições financeiras estaduais, por conta de seu alto endividamento e do grande volume de títulos públicos.

Em síntese, o Regime de Reestruturação Fiscal retira a autonomia das unidades federativas para fixação de despesas e para a condução das suas receitas, além de limitar, na prática, a autonomia para a redistribuição e a alocação dos recursos públicos pelos estados. Sob a perspectiva do federalismo fiscal, ao atenderem as exigências para a adesão do RRF, os estados perdem elementos fundamentais de um ente federativo.

Não há dúvidas de que a crise econômica brasileira atingiu as bases da federação, tampouco há questionamentos sobre a necessidade de um ajuste fiscal para o equilíbrio financeiro das contas públicas e para a estabilização da dívida pública dos estados, particularmente no caso do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Entretanto, o ajuste fiscal imposto pelo Governo Federal aos estados altamente endividados e em condições de insolvência financeira é bastante austero, restringendo as relações federativas estabelecidas para a gestão territorial e, simultaneamente, promovendo uma espécie de *federalismo sem pactuação*.

A repercussão desse processo de “desconstrução dos estados”, enquanto ente federativo, impõe a necessidade de discussão de um novo pacto federativo, uma vez que os resultados do ajuste fiscal serão socialmente dramático, com o retorno de milhares de brasileiros à situação de extrema pobreza. De todo modo, um olhar crítico para as negociações da dívida dos Estados revela um futuro que espelha o passado e realça o sentimento de um *déjà vu* federativo.

BIBLIOGRAFIA:

Abrucio, F. L (1998) Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: DCP/USP/Hucitec.

Abrucio, F. L (2005). Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, p. 401–419.

Ahmad, E & Albino-War, M & Singh, R (2006). Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations in. *Handbook of Fiscal Federalism*. Ahmad, Ehtisham&Brosio, Giorgio (org.). Edward Elgar Publishing Limited.

Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (1983). *Decentralization and development: policy implementation in developing countries*. Sage Publications.

Decreto nº 62.413, de 06 de janeiro de 2017. Estabelece Normas Para A Execução Orçamentária e Financeira do Exercício de 2017 e Dá Providências Correlatas.

Eyraud, L & Moreno Badia, M,(2013), Too Small to Fail? Subnational Spending Pressures in Europe. IMF Working Paper No. 13/46.

Faguet, J.P. (1997) *Decentralization and local government performance*. Food and Agriculture Organization

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília

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,

Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui O Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e Altera As Leis Complementares no 101, de 4 de Maio de 2000, e no

156, de 28 de Dezembro de 2016.. Brasília, 22 maio 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp159.htm>. Acesso em: 01 ago. 2017.

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, 11 set. 1997.

Ligthart, J. E., & van Oudheusden, P. (2015). In government we trust: The role of fiscal decentralization. *European Journal of Political Economy*, 37, 116-128.

Lopreato, F. L. C (2000). O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. Campinas.

Meirelles, H (2017). Mensagem endereçada a Câmara sobre o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados. 2017. Recuperado em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2124451>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

Melo, M. A. (1996). Crise Federativa, Guerra Fiscal E “Hobbesianismo Municipal” efeitos perversos da descentralização?. *São Paulo em perspectiva*, 10(1), 11-20.

Mora, M (2016). *Evolução Recente da Dívida Estadual*. Brasília.

Musgrave, R. A. (1960). *The Theory of Public Finance: A study in Public Economy*. *The Journal of Finance*, 15(1), 118-120.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich Press.

Oliveira, F. A. De (2010). *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889 - 2009*. Brasília: IPEA.

Oliveira, R. C. De (2012). *Evolução das Finanças Municipais: o caso da cidade de São Paulo - 1995 a 2010*.

Paiva, C. C & Torrezan, R.G.A & Paiva, S.C.F (2016). Descentralização fiscal e gastos locais em Gestão Ambiental: um estudo exploratório para os municípios paulistas. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 19, n. 3, p. 465–484.

Rodden, J. A.& Eskeland, G. S. & Litvack, J (2003)., Introduction and overview, in: Rodden, J.A., Eskeland, G.S., Litvack, J. (Eds.), *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, Cambridge, Ma. and London: The MIT Press.

Salviano Junior, C (2004). *Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes*. Brasília.

Secretaria do Tesouro Nacional (2017). Secretaria do Tesouro Nacional (Ed.). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Brasília, 2017. 112 p. Disponível em:<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Boletim+de+Finanças+dos+Entes+Subnacionais+28-8-2017/c92cd1c4-b930-4517-a57a-79543fa0ace6>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

Secretaria do Tesouro Nacional (2017), Siconfi - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Versão: 2.0 Página inicial. Recuperado em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf#>>, acesso em: 10 set. 2016;

Secretaria do Tesouro Nacional. Regime de Recuperação Fiscal. Recuperado em disponível em: <<http://tesouro.gov.br/web/stn/rrf>>, acesso em: 1 set. 2017.

Shah, A. Federalismo fiscal y gobernabilidade macroeconómica: enlo próspero y enlo adverso? *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, INDETEC, v. 69, a. 21, ene./mar.

Tanzi, V. (1995). Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. *Annual Bank Conference On Development Economics*.

Ter-Minassian, T (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.

Ter-Minassian, T (1999). Decentralization and macroeconomic management. In. FUKUSAKU, K.; MELLO Jr., L. R. de. *Fiscal decentralization in emerging economies: Governance Issues*. Paris: OECD. p. 55-65.

Ter-Minassian, T. & Craig, J (1997). Control of Subnational Government Borrowing. In *Fiscal Federalism in Theory and Practice*.

Tiebout, C., A pure theory of local government expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, 416-424, 1956.