



ISSN 2238-118X

CADERNOS CEPEC

V. 03 N.07 Julho de 2014

CENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E DE PODER NA UNIÃO: Análises do Norte do Brasil

Rodrigo Portugal da Costa

Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia



CADERNOS CEPEC

Publicação do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Pará

Periodicidade Mensal – Volume 03 – N°07 Julho de 2014

Reitor: Carlos Edilson de Oliveira Maneschy

Vice Reitor: Horácio Shneider

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós Graduação: Emmanuel Zagury Tourinho

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Diretor: Carlos Alberto Batista Maciel

Diretor Adjunto: Manoel Raimundo Santana Farias

Coordenador do Mestrado em Economia: Sérgio Luis Rivero

Editores

José Raimundo Barreto Trindade

Sérgio Luis Rivero

Conselho Editorial

Armando Souza

Marcelo Diniz

Danilo Fernandes

Francisco Costa

José Trindade

Márcia Diniz

Gilberto Marques

Sérgio Rivero

Gisalda Filgueiras

Comentários e Submissão de artigos devem ser encaminhados ao Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia, através do e-mail: jrtrindade@uol.com.br

Página na Internet: <http://www.ppgeconomia.ufpa.br/>

Cadernos CEPEC

Missão e Política Editorial

Os Cadernos CEPEC constituem periódico mensal vinculado ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Sua missão precípua constitui no estabelecimento de um canal de debate e divulgação de pesquisas originais na grande área das Ciências Sociais Aplicadas, apoiada tanto nos Grupos de Pesquisa estabelecidos no PPGE, quanto em pesquisadores vinculados a organismos nacionais e internacionais. A missão dos Cadernos CEPEC se articula com a solidificação e desenvolvimento do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE), estabelecido no ICSA.

A linha editorial dos **Cadernos CEPEC** recepciona textos de diferentes matizes teóricas das ciências econômicas e sociais, que busquem tratar, preferencialmente, das inter-relações entre as sociedades e economias amazônicas com a brasileira e mundial, seja se utilizando de instrumentais históricos, sociológicos, estatísticos ou econométricos. A linha editorial privilegia artigos que tratem de Desenvolvimento social, econômico e ambiental, preferencialmente focados no mosaico que constitui as diferentes “Amazônias”, aceitando, porém, contribuições que, sob enfoque inovador, problematize e seja propositivo acerca do desenvolvimento brasileiro e, ou mesmo, mundial e suas implicações.

Nosso enfoque central, portanto, refere-se ao tratamento multidisciplinar dos temas referentes ao Desenvolvimento das sociedades Amazônicas, considerando que não há uma restrição dessa temática geral, na medida em que diversos temas conexos se integram. Vale observar que a Amazônia Legal Brasileira ocupa aproximadamente 5,2 milhões de Km², o que corresponde a aproximadamente 60% do território brasileiro. Por outro lado, somente a Amazônia brasileira detém, segundo o último censo, uma população de aproximadamente 23 milhões de brasileiros e constitui frente importante da expansão da acumulação capitalista não somente no Brasil, como em outros seis países da América do Sul (Colômbia, Peru, Bolívia, Guiana, Suriname, Venezuela), o que a torna uma questão central para o debate da integração sul-americana.

Instruções para submissão de trabalhos

Os artigos em conformidade a linha editorial terão que ser submetidos aos editorialistas, em Word, com no máximo 25 laudas de extensão (incluindo notas de referência, bibliografia e anexos). Margens superior e inferior de 3,5 e direita e esquerda de 2,5. A citação de autores deverá seguir o padrão seguinte: (Autor, data, página), caso haja mais de um artigo do mesmo autor no mesmo ano deve-se usar letras minúsculas ao lado da data para fazer a diferenciação, exemplo: (Rivero, 2011, p. 65 ou Rivero, 2011a, p. 65). Os autores devem fornecer currículo resumido. O artigo deverá vir obrigatoriamente acompanhado de Resumo de até no máximo 25 linhas e o respectivo Abstract.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. TEORIAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL.....	6
2.1 Primeira geração.....	7
2.2 Segunda geração.....	7
3. FEDERALISMO E CRISE DA DÉVIDA DOS ESTADOS.....	10
4. MEDIDAS QUE INTENSIFICARAM A CENTRALIZAÇÃO DE PODER	12
5. FORMAS DE CENTRALIZAÇÃO DE PODER NO PARÁ E AMAZONAS	16
5.1 Consequências da lei nº 9.496/97 e LRF sobre os estados e o controle sobre os financiamentos	16
5.2 Fortalecimento dos bancos estatais federais e composição da dívida no Pará e Amazonas.....	20
5.3 A necessidade dos convênios	22
CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25

RESUMO

O artigo busca identificar no federalismo fiscal brasileiro a característica da centralização de poder na União, decorrente da crise da dívida dos estados nos anos 1980 e 1990 e das teorias que incentivaram a centralização federativa naquele momento. Para isso, são estudados os casos do Pará e Amazonas, os dois maiores estados da Amazônia brasileira, verificando os indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal como dívida, pessoal e investimentos, a participação dos bancos públicos federais na dívida pública, os valores renegociados pela lei nº 9.496/97 e os convênios com a União. Os resultados apontam que a centralização de poder é evidenciada por meio da dependência dos dois estados dos recursos federais, mesmo que de forma distinta. No Pará, as metas fiscais são mais respeitadas por ser mais dependente das transferências do que o Amazonas. Ademais, grande parte dos empréstimos é oriunda dos bancos públicos federais e os convênios são fontes importantes para complementar gastos de menor porte, explicitando que a centralização de poder na União é um fenômeno presente na federação e influencia a dinâmica das finanças públicas nestes estados.

Palavras-chave: Centralização de poder; Federalismo Fiscal; Pará e Amazonas.

ABSTRACT

The article aims identify in Brazilian fiscal federalism the characteristic of centralization of power in the Union, arising from states debt crisis in the 1980s and 1990s and theories which encouraged federal centralization. Thus, are studied the cases of Pará and Amazonas, the two largest states in the Brazilian Amazon, checking the indicators of Lei de Responsabilidade Fiscal as public debt, personnel expenses and investment, and the share of federal banks in public debt, values renegotiated by Lei nº. 9.496/97 and covenants signed with the Union. The results indicate that the centralization of power is evidenced by the dependence of the two states on federal grants, even differently. In Pará, fiscal targets are better respected, because it is more dependent on federal grants than Amazonas. Moreover, most of the loans comes from the federal banks and covenants are important sources for additional spending smaller, showing that centralization of power in the Union is a phenomenon present in the federation and influences the dynamics of public finances in these states.

Key words: Centralization of power; Fiscal Federalism, Pará and Amazonas.

JEL: H77, P16, R50

¹ Mestre em Economia Regional pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Pará (PPGE/UFPA); Técnico do Banco da Amazônia; Bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

1. INTRODUÇÃO

O texto se propõe a analisar a característica da centralização de poder na federação brasileira e as formas de controle da União sobre os estados que levam a este fato. A partir da análise dos indicadores de dívida, gastos com pessoal, investimento, composição da dívida e recursos de convênios nos estados do Pará e Amazonas, escolhidos por serem os maiores estados amazônicos e também casos distintos no federalismo fiscal brasileiro, no qual o primeiro é mais dependente dos recursos da União em relação ao segundo. O texto se torna relevante por identificar algumas formas de centralização de poder, como o controle do endividamento, dos gastos públicos e oferta de crédito concentrada nos bancos estatais federais, no contexto da centralização federativa.

O texto está dividido em quatro partes: No primeiro tópico é feita uma análise das teorias sobre federalismo fiscal que expõem se o Estado deve estar organizado de forma mais centralizada ou descentralizada, chamadas de primeira e segunda geração do pensamento federativo. No segundo é explicitada a situação brasileira que levou à centralização federativa e posteriormente à de poder, ressaltando o período da dívida dos estados nos anos 1980 e 1990. O terceiro entra nas medidas tomadas pelo Governo Federal (GF) para enfrentar a crise e que levaram à centralização destacando o fortalecimento dos bancos públicos federais, as metas de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), além dos convênios celebrados entre os estados e o GF.

O quarto tópico entra na questão específica dos estados amazônicos ressaltando as formas de centralização de poder existente com a União, entre as quais, as consequências do PAF e LRF sobre os estados e o controle sobre os financiamentos; o fortalecimento dos bancos estatais federais e composição da dívida no Pará e Amazonas e; a necessidade dos convênios nestes dois estados.

2. TEORIAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL

Antes de adentrar as questões específicas dos estados selecionados, debatemos as teorias sobre federalismo fiscal que influenciaram a centralização federativa, de recursos e consequentemente de poder. Elas normalmente são debatidas sobre o espectro da teoria neoclássica, que discute se a melhor forma de provisão de bens públicos é feita de uma forma centralizada ou descentralizada. Qian e Weingast (1997) classificam duas gerações de teorias sobre federalismo fiscal, na qual Boueri (2012) explica que a primeira se preocupa com a forma do governo intervir na economia em virtude das externalidades, da provisão dos bens públicos e da eficiência, enquanto a segunda aborda a interação entre os níveis de governo e a influência na tomada de decisões,

considerando problemas microeconômicos modernos como a assimetria de informações e o problema do principal-agente.

2.1 Primeira geração

A primeira geração sobre federalismo fiscal defende a descentralização como uma forma mais eficiente de prover bens públicos aos cidadãos/consumidores e tem como principais expoentes Tibeout (1956), na sua teoria de “votar com os pés”, na qual haverá migração de pessoas com preferências semelhantes para os mesmo lugares, o que facilitará a provisão de bens públicos por parte dos governos, criando uma concorrência entre os governos subnacionais e levando a eficiência. Nesta mesma linha, Oates (1972) formula o teorema da descentralização, no qual o nível de bem estar pareto-eficiente dos bens públicos locais é mais facilmente encontrado em jurisdições descentralizadas, com diferentes preferências e custos, ao invés de uma única instância central. De outro modo, Breton e Scott (1978) formulam a teoria da “coordenação de custos”, na qual a estrutura de custos organizacionais do setor público deve ser posta como essencial para a descentralização, ao invés das externalidades e dos bens públicos.

Estas teorias pressupõem que a descentralização leva a níveis ótimos de eficiência, se baseando na ideia da migração para lugares onde os bens públicos sejam mais bem oferecidos e na inexistência de economias de escala num nível na presença de uma única forma de governo. No entanto, estes argumentos admitem a livre mobilidade de capitais, pessoas, a presença de informações completas e a ausência dos fatores políticos que influenciam a conformação federativa, que também não é notado claramente na segunda geração. Os argumentos favoráveis à descentralização mudam com o advento da segunda geração, que admite problemas microeconômicos modernos para a análise do federalismo, relaxando algumas hipóteses do modelo neoclássico, mas ainda deixando de lado relações de poder na sua análise. Ela é separada em diversos modelos, os quais são destacados aqueles que deram base teórica para a centralização federativa brasileira.

2.2 Segunda geração

As noções sobre a segunda geração neoclássica defendem a centralização como uma melhor maneira de modelar o arranjo federativo. Teorias como: Escolha pública e Restrição Orçamentária Maleável (ROM) admitem que o Estado deve diminuir e por isso é necessário reduzir os níveis de descentralização, mais ineficientes, enquanto outras como o agente-principal admitem a ausência de informações incompletas entre os entes federativos. No entanto, não levam em consideração que o

Estado (central e suas subunidades) tem um caráter bastante amplo. Ele estabelece a coordenação de “poder político” para a acumulação, requerendo uma capacidade organizativa política e institucional, além de significar bem mais, como a garantia da gestão regional e local dos interesses mais amplos, desde o controle sobre o suprimento de recursos naturais, até a estabilidade social necessária ao desenvolvimento da reprodução do capital.

A primeira teoria debatida é a da escolha pública. Segundo Oliveira (2009), esta teoria pressupõe que os agentes envolvidos na administração pública agem movidos por seus próprios interesses, da mesma forma que os consumidores racionais e egoístas tentam maximizar a sua própria utilidade, porém sem estar sujeitos a restrição orçamentária. Para eles, os agentes políticos buscam seu próprio interesse sem levar em conta a situação financeira do Estado, levando a enormes déficits públicos. O Estado grande é ineficiente e o federalismo fiscal com autonomia aos níveis mais baixos causava descontrole financeiro. Para Brennan e Buchanan (1980), deve-se reduzir o tamanho do Leviatã estatal, através da descentralização, pois isto reduziria investimentos e tiraria vantagem da redução do poder de monopólio gerado pela concorrência dos governos locais.

No ensejo da escolha pública, os neoinstitucionalistas afirmam que as instituições são criadas para diminuir os custos de transação, limitando as atividades oportunistas em prol da coletividade e possibilitando o desenvolvimento a longo prazo das nações (NORTH, 1991; OLSON, 1996). Para North (1990), o Estado centralizado possui melhores condições de assegurar a eficiência dos mercados, mas um estado grande pode levar ao problema do estado predador². Nele, o aumento demasiado de impostos sobre a riqueza e a renda futura ou resgate a atitudes ineficientes, faz com que os indivíduos não tenham incentivos para assumir riscos e se esforçar. Desta noção deriva o problema da restrição orçamentária maleável³, primeiramente elaborado por Kornai (1980; 1986), no qual os governos locais em ambientes institucionais frágeis tendem a gastar mais que sua restrição orçamentária, pois acreditam que irão ser socorridos caso estejam com problemas financeiros (QIAN; ROLAND, 1998). Os governos centrais devem vigiar os estados locais para punir ações que levem a ineficiência. Para resolver este problema os estados devem fortalecer as instituições e impor medidas críveis, que levem os agentes a acreditar na ação do estado central (NORTH, 1990; KYDLAND; PRESCOTT, 1977; WEINGAST, 1995).

Qian e Weingast (1997) afirmam que há uma nova estrutura do estado central e ele deve assegurar os mercados, devendo criar condições de preservar os incentivos a eles. A função do GF seria corrigir os problemas da restrição orçamentária maleável e do estado predador, salvaguardando os votantes de possíveis intervenções locais que gerem ineficiência. O estado central ao garantir o federalismo e o controle dos entes subnacionais estaria preservando condições

² Tradução livre do termo em inglês "state predation".

³ Provem do termo em inglês "soft budget constraint".

de incentivo para que os mercados cresçam de forma sustentada, reafirmando o poder do Estado, porém o limitando⁴.

A teoria do agente-principal⁵ também foi interpretada para o federalismo fiscal e suportou as políticas de centralização federativa. Nela, o governo central assume o papel de principal e os locais de agentes. O primeiro agiria como líder, enquanto os segundos seriam seus seguidores. O GF delegaria determinado nível decisório e de encargos para os governos locais, ficando com pequenas responsabilidades para si. Desta maneira, Chubb (1985) diz que fatores políticos interferem nos repasses federais e estaduais, devendo o primeiro monitorar o segundo para garantir a aplicação de repasses de forma mais efetiva. Para Shah (2007), o governo central para atuar como principal deve dotar a instância local de recursos suficientes para investimentos em infraestrutura e serviços públicos, porém exigindo contrapartida do governo local para evitar o problema do risco moral e restrição orçamentária maleável, enquanto Levaggi (2002) cita que para evitar objetivos distintos das duas esferas de governo e atenuar o problema do agente-principal, o governo central deve estabelecer uma restrição orçamentária dupla, na qual as transferências dos governos centrais são vinculadas a gastos específicos⁶.

Assim, As teorias expostas foram a base teórica para o controle financeiro dos estados na federação, que deram suporte a característica de centralização de poder na União. Estas teorias levaram à centralização do nível decisório e orçamentário no governo federal, que está menos sujeito aos ditos problemas microeconômicos modernos. Nota-se uma clara tendência à centralização federativa para prevenir os problemas microeconômicos que são mais facilmente encontrados nas instâncias inferiores, que não respeitam o paradigma do orçamento fiscal equilibrado, possibilitando uma capitalização dos governos centrais⁷. Ademais, passa aos governos centrais a função de controle e monitoramento dos gastos subnacionais, de forma a não prejudicar o equilíbrio macroeconômico e criar um estado mais eficiente do ponto de vista fiscal. De acordo com essa interpretação, o Estado seria mais forte se houvesse uma esfera mais centralizada de poder que coordenasse as demais e um dos mecanismos que se apresentam para que esta forma de federalismo fiscal se molde é a centralização de poder nos governos federais, de modo a coordenar e monitorar os gastos feitos pelos entes subnacionais e prevenir possíveis atitudes irresponsáveis do ponto de vista fiscal.

⁴ "[...] Por um lado, ele precisa ser forte o suficiente para garantir que os agentes econômicos garantam contratos e direitos de propriedade; e pelo outro, ele precisa ser convincente que não agirá de forma confiscatória" (RODDEN; ROSE-ACKERMAN, 2008, p. 1522, tradução nossa).

⁵ Para melhor entendimento da teoria, ver Akerlof (1970).

⁶ Também está atrelada a esta ideia, a teoria do "hard budget constraint" (KORNAI, 1980), no qual deve-se respeitar a sua restrição orçamentária rigidamente.

⁷ Aliado a centralização federativa também se pode colocar a redução do Estado na economia, bandeira levantada pelas teorias macroeconômicas, como a novo clássica, que deram suporte ao período neoliberal nas economias mundiais.

Diante do exposto, esta visão teórica falha ao deixar de lado as desigualdades regionais que os sistemas federativos tentam corrigir, não abrangendo o debate sobre como garantir a gestão regional e local dos interesses, desde a afirmação política até a capacidade de controlar demandas específicas a nível local. Para eles, o controle deve ser estreito prevenindo qualquer ação que conduza a instabilidade e com isso quebram um dos pressupostos do federalismo que é a autonomia dos estados subnacionais, pois os entes de esfera mais baixa perdem participação política e orçamentária na repartição do “bolo” tributário. Assim, é necessário que as teorias sobre federalismo insiram fatores políticos, históricos e repense a atuação do Estado em suas formulações, de forma a analisar como o contexto regional atinge as relações federativas e a autonomia dos estados.

3. FEDERALISMO E CRISE DA DÍVIDA DOS ESTADOS

As teorias de segunda geração do federalismo fiscal foram importantes para a centralização de poder na União. Os argumentos de que os níveis inferiores de poder eram “ineficientes” ganharam força a partir dos anos 1990 pela, entre outros fatores, crise da dívida dos governos estaduais. Nos anos 1980 e 1990, os estados brasileiros desenvolveram uma grande dívida com credores internacionais, o que dificultava a organização estatal como um todo, culminando em medidas interventivas da União, que visavam o ajuste fiscal e a estabilidade macroeconômica, à luz de teorias como da Escolha Pública, que dizia que os agentes públicos, principalmente nas esferas subnacionais, agiam motivados por seus próprios interesses sem a devida restrição orçamentária; e da ROM, que afirmava que os estados realizavam atitudes “irresponsáveis” por saberem que a União sempre viria ao seu socorro. O Estado (GF) deveria prevenir os problemas da ROM, assegurando mercados e salvaguardando os votantes de possíveis intervenções locais que gerem ineficiência, a exemplo do que havia ocorrido com a dívida pública dos estados subnacionais.

Esta adequação teórica ao caso concreto é corroborada por autores como Boueri (2012), que defende que um dos motivos para o aumento da dívida foi a existência da ROM nos Governos Subnacionais (GSN's), na qual eles gastaram mais que sua restrição orçamentária, na esperança de serem socorridos pelo GF caso estejam com problemas financeiros. Por outro lado, para autores como Lopreato (2002) as dívidas dos estados foram um reflexo da crise fiscal do Estado brasileiro já existente desde a época dos governos militares nos anos 1970, em que o GF diminuiu os recursos repassados aos GSN's, os deixando sem recursos suficientes para gastos correntes ou mesmo investimentos, levando os estados subnacionais a recorrerem a empréstimos internacionais cada vez maiores, até a situação de insolvência verificada nos anos 1990. Oliveira (2007) aponta que o advento do plano real afetou as frágeis finanças estaduais pelo fim das receitas inflacionárias e pelo aumento das taxas de juros nacionais. O fim da inflação tornou mais simples e real a elaboração de balanços consistentes e não afetados pela defasagem inflacionária, da mesma forma que “[...]”

eliminou a prática de atrasar pagamentos e realizar reajustes abaixo do índice de preços [...]” (LOPREATO, 2002, p. 249). Assim, a situação da dívida se tornou real, necessitando de um forte reenquadramento das finanças públicas.

Além destes fatores é necessário destacar que todos os pontos de vista expostos analisam a origem e o desenvolvimento de um momento concreto de choque na federação, em que os estados passaram por grandes dificuldades de se financiar, levando a medidas apoiadas na hipótese de que a autonomia dada a níveis mais baixos de governo levam ao descontrole financeiro, que é defendida pela teoria da escolha pública e outras teorias de segunda geração. A década de 1980 e 1990 foi marcada por uma fragilidade financeira dos estados que, incentivados pelo baixo crescimento da economia, inflação, crise fiscal do GF e pela dificuldade de se financiar interna e externamente, os levou ao aprofundamento da crise. Com isso, em meados da década de 1990, após a estabilização do Plano Real, começa a se perceber um movimento de centralização de poder financeiro na União em relação aos estados, do qual são destacados o fortalecimento dos convênios, empréstimos dos grandes bancos públicos e privatização dos bancos estaduais⁸, apesar de que o advento da Constituição e o movimento de redemocratização prezavam pelo fortalecimento dos estados⁹. Percebe-se um aumento do controle da União sobre onde os recursos estão sendo empregados e a criação de uma série de critérios para sua execução. A medida foi necessária como uma estratégia para organizar os investimentos pelo país e centralizar a distribuição dos recursos, substituindo o financiamento externo, que já não existiam desde os anos 1980, e dos bancos estaduais, que havia levado os estados a uma crise orçamentária e financeira. O que se verificou foi uma grande centralização de recursos nas mãos do Governo Federal (GF), com enorme controle monetário, creditício e fiscal sobre os estados.

A ROM, a “irresponsabilidade” fiscal dos agentes racionais na forma de governadores estaduais e as “informações incompletas” entre GF e estados foram apontadas como um grande problema teórico na federação brasileira e para solucionar este imbróglio, a União fez um acordo fiscal para refinarar este passivo e limitou a assunção de maiores dívidas pelos estados, atingindo o ápice na promulgação da LRF. A receita foi àquela implantada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para os países em desenvolvimento: redução de gastos e privatização das empresas estatais, que reforçaria o caixa e daria um alívio financeiro para os estados. Houveram diversas maneiras de controle por parte do GF, começando pela renegociação das dívidas estaduais,

⁸ Segundo Gama Neto (2011), em decorrência da crise fiscal do Estado Nacional, os bancos estaduais funcionavam como “[...] pequenos emissores de “quase-moeda” [...], impedindo que determinadas políticas de estabilização macroeconômicas elaboradas e executadas pelo governo federal tivessem êxito. Por isso, foi implantado o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) com o escopo de reduzir a participação dos bancos estaduais, mediante privatização, extinção ou reenquadramento.

⁹ Estes movimentos foram marcados pela descentralização política na federação, que diminuiu competências da União e repassou aos estados, mas sem a necessária contrapartida financeira para arcar com os custos, além das CS terem colaborado com a centralização de receitas no GF.

que só foi possibilitada pela centralização de recursos na União, já que para honrar os compromissos dos entes subnacionais com os credores, o GF precisava estar com boa capacidade financeira, de modo a incorporar a dívida e refinanciá-la junto aos estados.

O GF entendia que era necessário sanear as finanças públicas dos estados para assim promover as políticas macroeconômicas que considerasse adequadas, mesmo que elas tenham incorrido em desemprego, baixo crescimento, juros altos e arrocho salarial durante toda a década de 1990. Também era necessário o adequado monitoramento dos estados, sendo realizada uma segunda etapa necessária para prevenir as atitudes anteriormente descritas. Para isso, foi criado um regramento institucional por meio da lei nº 9.496/97 a dos contratos de renegociação das dívidas, obrigando os estados a expor sua situação financeira através de relatórios quadrimestrais enviados à Secretaria do Tesouro Nacional, sob pena de sanções fiscais, como redução da capacidade de endividamento e diminuição dos recursos transferidos. Por fim, a culminância deste processo está na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estipula metas e institucionaliza a forma de controle mais no longo prazo.

Estes movimentos enquadraram fortemente os estados, prejudicando sua autonomia fiscal e federativa. As metas nivelaram todos os estados, sem preocupação com as desigualdades regionais, capacidade arrecadatória e afirmação do poder político local, reafirmando uma concentração de poder e recursos na União e deixando os estados no papel de coadjuvante na capacidade de realizar políticas públicas e em alguns casos suportar seus gastos correntes, visto que sua independência em relação as despesas de capital foram fortemente reduzidas.

As formas de controle, só foram possibilitados pela capitalização financeira e política da União, condizentes com o momento de centralização federativa e fiscal que as teorias defendiam, condicionando a maioria das transferências fiscais ao cumprimento de metas estipuladas pelo GF. Com isso, são criadas as condições necessárias para a centralização de poder, na qual são ferramentas chave o fortalecimento dos bancos estatais federais, a intensificação dos convênios entre ministérios e órgãos estaduais, além da própria LRF e PAF que condicionam ao cumprimento de metas o repasse de recursos e a viabilidade para o alcance de crédito financeiro junto a União.

4. MEDIDAS QUE INTENSIFICARAM A CENTRALIZAÇÃO DE PODER

Para responder o motivo da centralização de poder na União a partir do refinanciamento da dívida dos estados, é necessário averiguar as formas de concentração de arrecadação tributária neste ente. Desde os anos 1930 e depois com a grande reforma tributária dos anos 1960, que criou impostos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ampliou outros, como o Imposto de Renda (IR) (VARSANO, 1996, p.9), os níveis de arrecadação tributária do GF são maiores que o dos GSN's. Após a CF/88 houve um movimento dos estados para uma descentralização de recursos, no

qual os estados inseriram no corpo constitucional maior participação no bolo tributário e aumento das transferências verticais, como o aumento do percentual do FPE, que atinge as receitas do IPI e IR. No entanto, após a promulgação a União necessitou realinhar o seu nível de receitas e recorreu à intensificação da tributação por meio das contribuições sociais (CS), que não são partilhadas com os estados. Logicamente além do fator de intensificação da tributação das CS, existem outros pontos que colaboraram no aumento da capitalização do Tesouro Nacional como o fim da hiperinflação, as privatizações ocorridas durante os anos 1990, os empréstimos de organismos multilaterais como o FMI, que propiciaram caixa suficiente para o Tesouro exercer medidas de controle e socorro aos estados no contexto da crise e que posteriormente, moldou a centralização de poder.

Para Rezende, Oliveira e Araújo (2007), o fim da ditadura e a CF/88 fizeram com que o GF recorresse a uma fonte de financiamento dual através da tributação e do regime de financiamento da seguridade social, o que deteriorou a qualidade da tributação e o fortalecimento da federação. O problema do GF foi implantar contribuições sociais não compartilhadas e não enxergar os efeitos danosos sobre a atividade econômica, criando um problema de diminuição das receitas com impostos tradicionais e aumento da cota do GF no bolo tributário, ferindo o princípio federativo.

A capitalização do GF foi necessária para colocar em funcionamento algumas medidas de organização e controle das finanças públicas brasileiras, começando pelo reenquadramento das finanças estaduais e refinanciamento da dívida. Os estados renegociaram suas dívidas com a União, passando para o GF uma grande quantia de sua dívida mobiliária, parcelando-a em trinta anos. A União iniciou este processo ainda em 1993, porém o fim das receitas inflacionárias fez com que este debate demorasse ainda alguns anos culminando na assinatura da lei nº 9.496/97, que estipulou metas e condições de refinanciamento e instituiu o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos estados (PAF), no qual cada estado assinou Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívida, que deu um subsídio implícito aos estados de forma a não comprometer a estabilidade econômica do país e os arranjos político-institucionais, mas por outro lado estabeleceu uma série de normas a cumprir, para que os estados tenham acesso a este benefício.

O PAF foi uma das primeiras normas legais para enquadrar os estados no ajuste fiscal e organizacional capitaneado pela União. A lei que instituiu o PAF adotou uma série de medidas de ajuste fiscal, como o controle da dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR), as metas de resultado primário, de despesas com funcionalismo público, de investimentos, de arrecadação de receitas próprias, de privatizações, permissão ou concessão de serviços públicos, além de reforma administrativa e patrimonial, no intuito de implantar um ajuste financeiro. O Programa apresenta metas anuais para um triênio e a cada ano é avaliado o cumprimento das metas e compromissos do exercício anterior, porém também anualmente poderá ser realizada a atualização de metas para um novo triênio, que deverão ser observados enquanto perdurar o contrato de refinanciamento.

O objetivo era refinanciar as dívidas dos estados, porém foi mais além, se tornou uma forma de controle e acompanhamento das finanças públicas, de forma a não deixar que atitudes “irresponsáveis” anteriores voltem a ocorrer. Com isso, os repasses se tornaram cada vez mais vinculados e o GF solicita periodicamente uma avaliação sobre os gastos, deixando pequeno espaço para a oneração tributária dos estados, ao invés de dotá-los de capacidade de ação e execução administrativa, porém com limites, inclusive sobre a decisão sobre investimentos. O GF acaba asfixiando os estados e os deixando dependentes de transferências correntes, muito prejudicadas pela atual configuração das contribuições federais¹⁰. Nos termos da Lei nº 9.496/97 e de resoluções próprias do Senado para cada estado, além dos contratos da dívida, são enviados relatórios anuais ao STN referentes ao PAF. A União, ao parcelar a dívida dos estados, deu subsídios implícitos para que ajustassem suas contas internas, pois diminuiu o peso das elevadas dívidas sobre seus balanços, mas ao longo do tempo estes benefícios se tornaram concessões de alguns estados à União, inclusive de mais pobres, deixando de lado o problema das desigualdades regionais. Além disso, a assinatura dos contratos de renegociação de dívidas foram aspectos relevantes para o controle federal, pois estipulou metas serem cumpridas para que os estados recebam recursos federais.

O controle por meio da lei de 97, necessitava ser melhor regulado para todos órgãos da gestão pública e em 2000 foi editada a lei nº 101/2000, a LRF, dando um novo parâmetro para as finanças públicas no Brasil. Ela estabeleceu os limites de despesas líquidas com pessoal, objetivando o equilíbrio das receitas e despesas, promovendo a transparência e reduzindo o custo do endividamento público. A LRF estipulou para estados e municípios um limite máximo para gastos com pessoal em 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), uma relação entre a dívida consolidada líquida e receita corrente, definiu metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento. Proibiu ainda, o socorro financeiro entre a União e os governos subnacionais, além de estabelecer punições caso as normas estabelecidas não sejam cumpridas, de forma a reforçar os princípios da *accountability*¹¹.

De acordo com Lopreato (2008) o controle fiscal elaborado pela União foi taxativo em determinar o controle das finanças estaduais, sem elaboração de uma melhor estrutura institucional que incentivassem o desenvolvimento tecnológico e científico, o incentivo às exportações, o crescimento industrial e os programas necessários para sustentação do investimento, deixando os estados presos a políticas de cortes de gastos, com poucas condições de redesenharem estratégias e responderem aos novos desafios. Ademais, em alguns estados o esforço fiscal não permitiu a cobertura de gastos com juros e amortização, obrigando comprometimento de outras fontes de

¹⁰ Na atual conjuntura federativa brasileira, as CS são tributos não repartidos com os GSN's, ficando sua arrecadação inteira para o GF e muitas vezes o fato gerador é o mesmo de outro tributo, o que leva ao problema da dualidade tributária.

¹¹ Para melhor visualização das medidas, veja Sacramento (2005) e Loureiro e Abrucio (2004).

recursos, como alienação de bens, ganhos com aplicações financeiras, outras receitas de capital e expediente ou mesmo atraso de pagamentos e cancelamentos de restos a pagar.

O que se viu foi um necessário controle por parte da União nas finanças públicas estaduais para prevenir um descontrole financeiro que prejudicasse a capacidade fiscal, institucional ou orçamentária da nação como um todo, no entanto, este movimento foi ocasionado justamente pelo período anterior de centralização fiscal, em que o GF impôs um modelo de gerenciamento das finanças públicas baseado em financiamentos externos e dependência subnacional, indo de encontro ao princípio da autonomia federativa e não promovendo uma base creditícia suficiente para os estados atuarem de forma autônoma em alguns pontos.

Os controles impostos pela LRF e o PAF formataram uma característica importante dentro do federalismo fiscal brasileiro: A centralização de poder na União. O GF impôs medidas que visavam controlar as finanças estaduais, que passaram por grave crise nas décadas passadas, limitando a contratação de dívidas externas e impondo severas restrições ao poder de agir dos estados. Com isso, a União deveria centralizar os recursos e assumir a função de financiamento, já que depois da renegociação da dívida estadual, praticamente os estados não puderam mais recorrer ao crédito, prevenindo novo descontrole orçamentário estadual. Os estados passaram a enviar a cada quatro meses relatórios de gestão fiscal ao STN, nos termos da LRF, sobre a sua situação com relação a gastos com pessoal, dívida, garantias e operações de crédito (art. 55, I da LC nº 101/2000) e o próprio STN visita os estados ao fim de cada ano para avaliar o PAF. A forma de controle, com intuito de estabilidade macroeconômica, possibilita a centralização de poder por parte da União, pois as penas por descumprimento das medidas passam pelo corte de recursos federais aos estados, como a impossibilidade de contrair dívida¹² ou a paralisação de recebimento de transferências correntes. O movimento de centralização foi também reafirmado pela LRF, que dificultou ainda mais a tomada de empréstimos no exterior. As operações com o exterior só podem ser realizadas com autorização específica do Senado Federal, dificultando o endividamento externo.

Estas medidas diminuiriam o problema da dívida e reformaram os parâmetros das finanças estaduais, garantindo a reprodução do capital e centralizando o componente de poder da economia no GF. Ademais, a estabilidade institucional, o crescimento econômico, o bom momento do mercado internacional em meados dos anos 2000 e a política desenvolvimentista adotada pelo GF trouxeram uma forte capitalização para os bancos públicos, em especial Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Estes bancos passaram a financiar os investimentos produtivos no Brasil, principalmente em fins do governo Lula e no decorrer do governo de Dilma Roussef, sendo os principais parceiros

¹² Os estados, anteriormente ao PAF e LRF, tinham condições muito limitadas de contrair crédito e quase não o faziam devido à crise da década anterior.

financeiros dos governos estaduais. Isso mostra uma centralização dos financiamentos nas mãos da União para os governos estaduais, uma característica positiva do federalismo fiscal brasileiro. O GF usa as poupanças obtidas pela tributação, seja das contribuições sociais e dos outros impostos, aliado a uma política econômica desenvolvimentista para subsidiar os estados com recursos financeiros e prevenir exposição excessiva ao mercado internacional.

Outra forma de centralização de poder são os convênios¹³, a União dispõe de uma série de contratos que são negociados entre os estados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), se mostrando um dos maiores embates de poder entre os estados. Ele é assinado pelo GF sob a forma de um ministério, que através de um banco público, dependendo do fim dos recursos, concede ao ente federativo um valor a ser liberado em parcelas ou de uma só vez. Eles são usados majoritariamente em obras de infraestrutura, porém em valores menores que outros tipos de transferências, porém servem de complemento ou mesmo recursos totais para gastos importantes, como construção de esgotos, aquisição de maquinário ou equipamentos hospitalares e que são necessários para os gastos correntes ou de investimento dos estados.

5. FORMAS DE CENTRALIZAÇÃO DE PODER NO PARÁ E AMAZONAS

Para se verificar como a centralização de poder é formatada na estrutura das finanças públicas dos estados, são analisados os estados do Pará e Amazonas, por serem os dois maiores estados amazônicos e por serem dois casos paradigmáticos no federalismo fiscal brasileiro. Enquanto o Pará necessita de mais recursos provenientes da União, devido sua baixa capacidade de arrecadação própria, apesar de ser o maior PIB da região, o Amazonas tem mais disponibilidade de recursos próprios, ficando menos dependente dos créditos provenientes do Tesouro Nacional¹⁴.

5.1 Consequências da lei nº 9.496/97 e LRF sobre os estados e o controle sobre os financiamentos

O refinanciamento da dívida e a LRF fez com que o GF tivesse maior controle sobre os GSN's e manejasse melhor as políticas de financiamento voltadas para os estados. Estas características só obtiveram êxito graças a capitalização do GF, o que possibilitou o fortalecimento dos bancos estatais federais e o aumento dos convênios.

A lei nº 9.496/97 refinanciou as dívidas dos estados, dando subsídios implícitos e parcelando o montante da dívida em 30 anos. Na data da assinatura todos os estados saíram em

¹³Segundo o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 “Convênios são acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

¹⁴ Para maiores informações ver Portugal (2014).

vantagem, pois não poderiam pagar todo o montante, no entanto, ao longo do prazo de amortização, o pagamento das parcelas deixou de ser vantajoso para alguns estados, já que a taxa de juros estipulada ultrapassou o custo do financiamento da dívida estadual. Em comparação recente entre os estados, Silva, Neto e Gerardo (2013) mostram que há um desnível regional entre os subsídios concedidos pela União, que nada mais são do que a diferença entre os juros da taxa Selic, que define o custo de captação, e o custo de financiamento da dívida estadual. Os resultados demonstram que estados com baixos níveis de subsídios implícitos recebidos são aqueles que detêm menor parcela da dívida. Os números mostram que o Amazonas até 2011 teve subsídios de 0,96% em relação ao PIB estadual para o pagamento da dívida, chegando a 1,37 em 2009.

O Pará, ao contrário do Amazonas, não teve subsídios, mas sim contribuiu com a União em 0,08%, uma tendência verificada também em 2010, com 0,02%. Em valores nominais, de 1999 a 2011 o estado do Amazonas recebeu R\$619 milhões em subsídios para o pagamento da sua dívida, enquanto o Pará concedeu à União neste mesmo período, o valor de R\$61 milhões, perdendo apenas para o Distrito Federal e para Alagoas, que cedeu ao GF R\$1.004 milhões, porém este estado tem uma pesada dívida, tentando superá-la desde a assinatura do contrato da lei nº 9.496/97. Os três são os únicos que concedem benefícios a União, em vez de angariar subsídios. Desta proposição é inferido que o Pará não aproveita os subsídios da União para o pagamento da dívida, por tê-la parcelado em níveis abaixo daqueles que chegariam a níveis de financiamento. Ao contrário, ele cede benefícios, acentuando a sua necessidade de transferências verticais, devido sua base econômica pouco tributável¹⁵ o que pode asseverar as desigualdades regionais e não contribui para o fortalecimento fiscal do estado.

Com relação aos números da LRF, são retiradas algumas informações que exteriorizam as penalidades sofridas em caso de descumprimento dos limites estabelecidos. No Pará, as despesas com pessoal em 2012 corresponderam a 53,17% da RCL, atingindo o valor nominal de R\$6.764 bilhões. O limite prudencial esteve em R\$7.251 bilhões e por R\$500 milhões, o estado não atingiu o limite prudencial da LRF. As despesas apenas do executivo chegaram em 2012 a 44,80% da RCL, quando o limite prudencial é 46,17%. O estado esteve apenas R\$ 170 milhões deste limite. A maior parte é pagamento de servidores ativos, quase o dobro dos inativos. (PARÁ, 2013b). Isto indica que o estado se encontra no limite das despesas com pessoal, pois sua receita é insuficiente para sustentar o tamanho do Estado e os limites impostos pela União não preveem a especificidade do estado e o deixam sempre no limite dos gastos.

Outros dados apontam para os seus baixíssimos indicadores da dívida. O coeficiente Dívida Consolidada Líquida (DCL)/ Receita Corrente Líquida (RCL), estava em 11% em 2012, muito distante do permitido pela resolução do Senado, que é de 200%. As contratações de operações de

¹⁵ Id.

crédito ficaram em míseros 0,33% da RCL em 2012, quando o limite é 16%, e no montante da RCL destinado ao pagamento de amortizações e juros, os valores chegaram a 4,53% em 2012 (PARÁ, 2013b). Estes níveis baixos são consequências, entre outros fatores, de algumas penalidades sofridas pelo estado pelo não cumprimento de outras metas da LRF e PAF. Ademais, isto também mostra que o estado tem receio de aumentar seus níveis de dívida, preferindo mantê-lo sob controle para não prejudicar outros indicadores que garantem o repasse de recursos federais, o que assevera a característica de controle de poder da União sobre o estado, que no caso, sofre com a sua baixa capacidade tributária para suportar seu tamanho e depende fortemente das transferências verticais.

A análise dos dois indicadores demonstra que o Estado incorre em algumas medidas de sacrifício para cumprir as metas delineadas, o que prejudica os seus gastos. O Balanço Geral do Estado de 2013 explica que a baixa captação de recursos creditícios foi motivada pelas limitações impostas pelo GF, pelo não cumprimento das metas fiscais acordadas no PAF em 2010, prejudicando a captação nos anos subsequentes (PARÁ, 2013a). Nos termos da LRF, caso o estado não cumpra os limites de pessoal, ficará impossibilitado de criar cargos, empregos ou funções, concessão de vantagens, admissão ou contratação de pessoal e contratação de hora extra, possuindo cada estado o prazo de dois quadrimestres para eliminar estes gastos, sendo que a redução já deve ser de um terço no primeiro, caso contrário, ele fica impedido de receber transferências voluntárias, obter garantia de outro ente e contratar operações de crédito. Da mesma maneira, se ele não cumprir as metas estipuladas para a dívida, eles têm o limite máximo de três quadrimestres para reconduzi-la aos limites estipulados, sob pena de ser impedido de realizar novas operações de crédito e induzido a realizar resultado primário necessário à recondução ao limite (art. 31, § 1º da LRF).

Com isso é criada uma forma de controle de poder, por meio da concessão de recursos em que a União só empresta se os Estados cumprirem todas as metas estipuladas tanto pelo PAF quanto pela LRF, já que ela centraliza, através do arcabouço jurídico e institucional, os recursos necessários para os estados completarem seus gastos correntes ou de investimentos. Isso afeta estados mais dependentes como o Pará, o que pode aumentar desigualdades regionais, visto que a noção de federalismo fiscal prima pela redução de disparidades entre regiões dentro da nação, buscando uma “harmonia” entre os entes federativos para que tenham a mesma capacidade de se sustentar e manter a afirmação política e econômica a nível regional e local.

No Amazonas a situação é um pouco distinta. Os indicadores de dívida e pessoal estão sob controle e os investimentos apresentam certa oscilação, dada sua maior autonomia fiscal. Por um fator que envolve a sua configuração econômica, dependente do mercado externo, por ter um papel de montadora de bens industrializados e revenda para o restante do Brasil, durante a crise econômica de 2009 as contas públicas amazonenses apresentaram piora, não conseguindo cumprir nenhuma das metas delineadas pelo STN. Sem embargo, neste mesmo período o estado aumentou

os seus investimentos em 48% se comparado ao ano anterior, enquanto o Pará diminuiu 10% (STN, 2013). O GF deu anistia aos estados que não haviam cumprido as metas, por meio da MP n° 487/2010, afastando a restrição à contratação de novas dívidas pelos estados. Ressalta-se que neste período o GF diminuiu o valor do repasse dos convênios para ambos e não houve o aumento do endividamento do Amazonas, ou seja, ele utilizou recursos próprios para financiar os investimentos. A autonomia fiscal e a maior base tributária fazem do Amazonas um estado menos dependente da União nos repasses de recursos, o que prejudica a característica de centralização de poder na União. O estado teve mais capacidade de agir durante a crise, apesar dos seus indicadores fiscais apresentarem piora.

O Amazonas usou recursos próprios para os investimentos, mas não levou em consideração que sua receita disponível estava em queda, não articulando coerentemente uma política de investimentos com a União. No período de crise, o GF deixou a cargo dos estados a maior parte dos gastos correntes, diminuindo repasses. Como possuía maior capacidade fiscal, o Amazonas aumentou seus investimentos e foi um dos estados que não cumpriu todos os itens da meta. O contrário foi verificado no Pará, que impôs medidas de austeridade para não prejudicar posteriormente as suas frágeis finanças públicas. Se por um lado, o Amazonas teve capacidade de agir mais autonomamente, com relação aos seus recursos para gastos, por outro, isso culminou em uma pequena crise institucional dentro das finanças públicas amazonenses, pois os indicadores ainda não voltaram aos níveis pré-crise, que perdura desde então, ficando mais vulnerável a qualquer oscilação do GF em termos de recursos repassados, conforme entrevista do secretário da SEFAZ/AM, Afonso Lobo, ao jornal A Crítica, onde afirmou ter havido um desequilíbrio temporário nas contas do estado devido a uma “frustração orçamentária do GF” que deixou de repassar R\$200 milhões em 2013 por meio do FPE e da Cide. O não repasse culminou no fechamento de contas eletrônicas do governo dois meses antes do fim do ano, limitando o estado de efetuar novas despesas. (GUIMARÃES, 2013).

Assim, os dois estados são afetados pelas metas impostas pela União, cada um ao seu modo, reforçando o fato que o monitoramento das finanças públicas faz com que os financiamentos dos bancos públicos e repasses federais fiquem vinculados ao cumprimento ou não dos objetivos fiscais. Dependendo do grau de autonomia de recursos, os estados moldam as suas atitudes para concordar ou não com o exigido pela União. No caso do Pará as regras são seguidas a risca, pois dependem das transferências e empréstimos federais para sustentar o tamanho do Estado, enquanto por outro lado o Amazonas tem maior poder de liberdade pelo seu maior grau de autonomia, porém também é dependente dos recursos repassados pelo GF para seus gastos, reafirmando que estas medidas são cumpridas também pelo fato dos estados dependerem dos recursos repassados pelo GF, visto a característica de centralização de poder neste.

5.2 Fortalecimento dos bancos estatais federais e composição da dívida no Pará e Amazonas

A força dos bancos públicos federais é uma característica que influencia na centralização de poder na União. A maior parte das operações de crédito do Pará e Amazonas, assim como nos demais estados brasileiros, é feita com os bancos públicos brasileiros e isso resguarda os estados das oscilações do câmbio e eventual elevação da dívida. No caso específico do Pará, os empréstimos da CEF são geralmente para habitação e saneamento, do BB para rodovias e os do BNDES para rodovias e hospitais. Os anexos da 13ª revisão do PAF para o período de 2012-2014 (PARÁ, 2012) corroboram esta afirmação. Eles mostram que as dívidas com empréstimos junto a CEF (R\$294 milhões), BB (R\$360 milhões) e BNDES (R\$510 milhões) correspondem a maior parte do pagamento da dívida contratual, estando os bancos estaduais e privados com participação nula, e apesar de baixas com relação a outros estados, mostram que a União é o maior parceiro para financiamentos dentro do estado. Porém, neste meandro há uma diferença significativa entre o perfil dos empréstimos internos e externos. Os externos são utilizados para programas pensados e planejados pelo governo do estado, enquanto os referendados pelos bancos públicos federais estão vinculados a algum programa do GF. Dessa forma, o GF ao controlar o acesso aos financiamentos por meio dos seus bancos públicos e dificultar a tomada de empréstimos internacionais, contando ainda com a baixa captação de crédito interno, influencia de certa forma as ações do governo estadual. Um exemplo desta afirmação foi a contratação em 2012, após aprovação do Senado, do empréstimo de ¥16.411 milhões para o governo do Pará para conclusão das obras do Bus Rapid Transit (BRT) na capital Belém, junto a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Para obter empréstimo no exterior, os governos estaduais e as prefeituras precisam da aprovação do Ministério da Fazenda e, posteriormente, do aval da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e do Plenário do Senado. Apesar de sempre ter sido desta maneira, o controle político e institucional sobre os empréstimos ficou mais rígido após os anos 1990. A opção pela operação com a JICA ocorreu por ela já ter em mãos estudos do transporte na Região Metropolitana de Belém (RMB) e com a crise econômica mundial, eles possuíam grande liquidez, rebaixando a taxa de juros.

A crise fiscal dos anos 1990, as restrições impostas pela União, a burocracia para obter financiamento externo e a baixa captação no mercado interno, pelo elevado risco do empréstimo, fez com que houvesse uma centralização de financiamentos na União e uma perda de autonomia para se financiar por parte do estado. De acordo com o mesmo documento, dos 57 contratos de empréstimo firmados pelo governo do Pará em 2011, seis foram com organismos internacionais como o BID, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a JICA e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), envolvendo programas do governo estadual que vão desde a melhoria da educação básica até o projeto ação metrópole para organização do

trânsito de Belém. Os outros 51 estão distribuídos pela CEF, BB e BNDES, sendo que destes, catorze estão envolvidos com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e centralizados na região metropolitana de Belém, Santarém e Marabá. Isto demonstra que a concentração do crédito no GF também centraliza a organização dos investimentos produtivos e de infraestrutura nele, cabendo ao estado subnacional investimentos pontuais principalmente em programas que não envolvem grandes gastos, e que dificilmente mudam a estrutura organizacional e produtiva da região. Depois da renegociação da dívida, os contratos de empréstimos foram bem baixos e apenas no fim dos anos 2000 e início de 2010 começaram a crescer um pouco, pela mudança no viés de desenvolvimento da política econômica do GF¹⁶ Mesmo com estas oscilações no montante de financiamentos, o GF, desde a renegociação da dívida nos anos 1990 se tornou o maior parceiro dos estados na concessão de crédito, o que exprime uma parcela da característica de centralização de poder, que é a centralização do crédito. A centralização creditícia permite ao GF, de alguma maneira, controlar as finanças estaduais, direcionar e organizar os investimentos de acordo com a política econômica que considere adequada, como nos anos recentes em que desenvolve uma política de maior expansão fiscal, aumentando financiamentos e vinculando os repasses a programas federais como o PAC, o que faz os estados perderem autonomia quanto a decisão dos gastos de investimento.

Do mesmo modo, também se vê uma grande participação do Tesouro Nacional nos contratos de crédito realizados pelo Amazonas. A Dívida Fundada ou consolidada (interna e externa) de longo prazo e a dívida flutuante ou administrativa (curto prazo)¹⁷ representaram respectivamente 75% e 24% do total. A dívida fundada total ficou em R\$5.129 milhões, oriunda principalmente do refinanciamento previsto pela lei nº 9.496/97 e contratos no âmbito dos programas: Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), Zona Franca Verde, Pró-Saneamento, Abastecimento de Águas de Manaus, Pró-moradia, Projeto Minha Casa Minha Vida, Construção da Arena da Amazônia e Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (PROINVESTE). Destes, o PROSAMIM, um amplo programa de macrodrenagem das bacias Educandos e São Raimundo em Manaus financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), representa uma parcela de 19,48% das operações totais de crédito e a maior parte da dívida externa, enquanto o PROINVESTE, um programa de apoio a investimentos do GF corresponde a 52% e apenas a construção da Arena de Manaus, derivada de empréstimos do

¹⁶ Para mais informações consultar Sader e Garcia (2010)

¹⁷ A dívida pode ser fundada ou flutuante. No art. 92 da Lei nº 4.320/64, a dívida flutuante compreende os restos a pagar, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria, não sendo considerada no cálculo dos limites de endividamento. A dívida fundada ou consolidada compreende as obrigações financeiras derivadas de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito com prazo de amortização superior a 12 meses. Porém, a LRF e a Resolução nº 43/01 do Senado Federal, incluem no conceito de dívida fundada as operações de crédito com prazo inferior a 12 meses, desde que incluídas como receitas no orçamento. Também estão incluídos neste conceito, os precatórios judiciais emitidos e não pagos durante a execução do orçamento no qual tiverem sido incluídos.

BNDES, ficou em 18% (AMAZONAS, 2013). Assim, denota-se que o Tesouro é credor de boa parte da dívida amazonense, deixando no âmbito marginal os empréstimos internacionais e com participação nula dos privados nacionais ou internacionais.

5.3 A necessidade dos convênios

A centralização do crédito na União ganha força também através dos convênios entre o GF e os governos estaduais para repasse de recursos em obras específicas. No formato atual, os convênios acabam sendo um instrumento de coordenação sobre os gastos estaduais e mais uma forma de análise de sua capacidade fiscal, já que são necessárias contrapartidas financeiras para determinados convênios, como a execução de uma obra. Outro efeito de sua execução é a possibilidade de um redimensionamento regional sobre os recursos que serão alocados pela União, pois eles são assinados no âmbito do CONFAZ, um fórum que reúne todos os secretários de fazenda do Brasil e aprova, entre outras atribuições, a assinatura de convênios entre os entes federativos. Dessa forma, os convênios se constituem em mais uma forma de transferência vertical, porém não apenas sob controle da União, mas também sob o amparo do debate político horizontal entre os estados.

No Pará, o montante de convênios assinados desde 1996 até dezembro de 2013 foi de 11.051 contratos, acumulando um valor de R\$6.746 milhões, sendo que foram efetivamente liberados R\$4.955 milhões. No Amazonas, foram realizados 5.891 convênios, nos valores de R\$6.060 milhões, parecidos com os valores do Pará, mas com muito menos contratos, no entanto este número diminui para R\$3.977 milhões se formos contar apenas os valores liberados, um valor inferior ao verificado no Pará (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013). Entre estes convênios, destaca-se a assinatura para a construção da nova Santa Casa em Belém, inaugurada em 2013, no qual foram investidos R\$170 milhões, dentre os quais R\$135 milhões serviram de contrapartida de recursos próprios do governo estadual e R\$11,9 milhões derivado de um convênio com o ministério da saúde. A tabela abaixo mostra o valor dos convênios repassados aos dois estados no período de 2002 a 2012, mostrando uma intensa variação nos valores de um ano a outro.

Tabela 1 - Valores dos convênios da União com o Pará e Amazonas (2002-2012) - em mil

ANO	PARÁ		AMAZONAS	
2002	137.475		45.466	
2003	46.720	-66%	17.242	-62%
2004	83.614	79%	43.015	15%
2005	64.527	-23%	24.845	-42%
2006	69.003	7%	36.983	49%
2007	36.382	-47%	23.373	-37%
2008	91.510	15%	41.475	77%
2009	172.214	88%	72.663	75%
2010	65.868	-62%	46.623	-36%

2011	68.378	4%	50.446	8%
2012	78.512	15%	52.822	5%

Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

Da tabela, pode se supor certo grau de influência política na destinação dos recursos, no qual se o governador é da base aliada do GF, geralmente são disponibilizados mais recursos principalmente em anos eleitorais. Note que em 2003 e 2007 houve uma significativa redução nos repasses convencionais, reduzindo também em 2010 graças a reversão da política anticíclica do GF após a crise de 2009. Estes convênios são utilizados para os estados realizarem investimentos, não apenas em obras de infraestrutura, mas também formação de recursos humanos e complementação de outros investimentos, sendo pedida pela União uma contrapartida para a realização da obra, sejam financeiras, de infraestrutura ou de recursos humanos, como no exemplo da construção da Nova Santa Casa do Pará. Tanto no Amazonas quanto no Pará, os convênios são usados majoritariamente em obras de infraestrutura, porém em valores menores que outros tipos de transferências, ficando em sua maioria em torno de um milhão de reais, a exceção de alguns casos como na Santa Casa, que requerem um maior grau de articulação política. No entanto, o que se deve inferir é que eles servem de complemento ou mesmo recursos totais para gastos importantes, como construção de esgotos, aquisição de maquinário ou equipamentos hospitalares e que são necessários para os gastos correntes ou de investimento dos estados.

Os convênios acabam sendo uma forma de transferência de recursos da União aos estados e se constituem em mais um elemento que confirma a hipótese da centralização creditícia, pois gastos importantes estão atrelados a liberação ou não dos recursos, havendo um controle de gastos por parte do GF, condicionando os repasses a capacidade do estado de gestão e prosseguimento da obra. Porém, os convênios se apresentam de uma forma diferente, não sendo totalmente controlados pela União, mas sim sob a aprovação de um conselho formado pelos estados, que mesmo assim não oculta o fato dos recursos serem disponibilizados pelo Tesouro dado sua maior capacidade financeira, ficando os estados apenas com o poder de articular o destino dos recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A federação brasileira apresenta uma característica de centralização de poder na União, descrita nas diferentes dimensões das formas de controle da União, fruto dos movimentos concretos de crise da dívida, ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, e de teorias sobre federalismo fiscal que influenciaram a centralização federativa no Brasil. A crise da dívida dos estados influenciou a centralização de recursos na União, pois o GF impôs medidas de controle e acompanhamento das finanças públicas estaduais. A renegociação foi o primeiro passo, seguido pela LRF no início dos

anos 2000. A capitalização do Tesouro Nacional também foi vital para este processo, pois deu capacidade financeira para este concentrar financiamento e centralizar poder em relação aos estados, assim como o fortalecimento dos bancos públicos federais deu suporte aos empréstimos e condições necessárias para que a União ocupasse o espaço de concessão de créditos. Os convênios também ganharam força como transferências de valores menores, mas que completam recursos para os gastos dos estados.

Foram selecionados os estados do Pará e Amazonas, pelo fato do primeiro ser mais dependente dos recursos transferidos pela União e o segundo ter maior autonomia. Os resultados mostram que o controle por meio do PAF e LRF atinge de diferente maneira os estados. No Pará, as metas são mais respeitadas, pois corresponde a uma grave perda a diminuição dos recursos transferidos pela União, enquanto o Amazonas ter mais discricionariedade sob o cumprimento de determinada meta, porém os dois são dependentes dos recursos repassados pelo GF para seus gastos, reafirmando que as metas do PAF e LRF são cumpridas, visto a característica de centralização de financiamento e poder na União.

A análise da composição da dívida mostra o claro fortalecimento dos bancos públicos federais, o que reafirma a característica da centralização, pois em ambos estados a maior parte dos empréstimos é oriunda deles e o Tesouro é credor de boa parte da dívida amazonense, deixando no âmbito marginal os empréstimos internacionais, demonstrando que a concentração do crédito no GF também centraliza a organização dos investimentos produtivos e de infraestrutura, cabendo ao estado subnacional investimentos pontuais principalmente em programas que não envolvem grandes gastos, e que dificilmente mudam a estrutura organizacional e produtiva da região.

Com relação aos convênios os dados mostram que os valores para os dois estados são similares, mas o que se destaca é que eles servem como complemento aos gastos subnacionais, sendo um componente fundamental para os gastos de menor porte, mas que são vitais para a coerência dos gastos subnacionais, se apresentando de uma forma diferente, não sendo totalmente controlados pela União, mas sim sob a aprovação de um conselho formado pelos estados, que mesmo assim não oculta o fato dos recursos serem disponibilizados pelo Tesouro dado sua maior capacidade financeira e centralização de recursos e crédito.

Dessa forma, a centralização de poder foi se moldando a partir da crise da dívida dos estados nos anos e apoiados pelas teorias que prezavam pela centralização federativa, algumas medidas tomadas pelo GF, não necessariamente com este escopo, levaram ao aumento de poder em relação aos estados, conforme evidenciado nos casos do Pará e do Amazonas. A maciça participação dos bancos públicos nos empréstimos aos estados, o controle de recursos via LRF e PAF e os critérios nos convênios mostram que os estados do Pará e Amazonas são dependentes dos créditos fomentados pela União, que ocupou o espaço de maior parceiro de financiamentos de diversas

maneiras, influenciando os gastos de ambos, dando maior força à centralização federativa e moldando aos poucos a característica de centralização de poder e recursos no GF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERLOF, G. A. The market for "lemons": quality, uncertainty and the market mechanism, **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 488-500, 1970.

AMAZONAS. Secretaria da Fazenda. **Balanco Geral do Estado – Exercício 2012**. Manaus: SEFAZ, 2013. 43 p.

BOUERI, R. A Restrição Orçamentária Maleável na Abordagem da Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira: Questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012. p. 233-249.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 16. out. 2013.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 24. jun. 2013.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23. mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 29. nov. 2013.

_____. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12. set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 28. jul. 2013.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. **The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

BRETON, A. SCOTT, A. **The economic constitution of Federal States**. Canberra: Australian International University Press, 1978.

CHUBB, J. E. The Political Economy of Federalism. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 4, p. 994-1015, 1985.

GAMA NETO, R.B. Plano real, privatização dos bancos estaduais e reeleição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, p. 129-149.

GUIMARÃES, C. Afonso Lobo explica queda na receita do Amazonas em 2013. **A Crítica**, Manaus, 12 nov. 2013. Disponível em: <<http://acritica.uol.com.br/noticia>>. Acesso em: 30. nov. 2013.

KYDLAND, F. E. PRESCOTT, E.C.. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. **Journal of Political Economy**, v. 85, n. 3, p. 473-492, 1977.

KORNAI, J. "Hard" and "soft" budget constraint. **Acta Oeconomica**, v. 25, p. 231-246, 1980.

_____. The soft budget constraint. **Kyklos**, v.39, p. 3-30, 1986.

LEVAGGI, R. Decentralized budgeting: procedures for public expenditure. **Public Finance Review**, v. 30, p. 273-295, 2002.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: UNESP, 2002.

_____. **Finanças Públicas**: Alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Campinas, SP: Unicamp, 2008, 25 p. (Texto para Discussão, n. 145).

LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.L. Políticas e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

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

OLIVEIRA, F. A. **Economia Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

_____. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal**: o caso brasileiro. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, 2007. 58 p. (Texto para discussão, n. 43)

OLSON, M. Distinguished Lecture on Economics in Government Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 10, n. 2, p. 3-24, 1996.

PARÁ. Secretaria da Fazenda. **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado do Pará: Período 2012-2014 (13ª revisão)**. Belém: 2012, 12 p. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/site/pagina/diconf.paf>>. Acesso em: 27/09/2013.

_____. Secretaria da Fazenda. **Balço Geral do Estado – Exercício 2012**. Belém: SEFA, 2013a. 413 p.

_____. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Gestão Fiscal – Janeiro a Dezembro de 2012**. Belém: SEFA, 2013b.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Convênios por Estado/Município**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaEstados.asp?TipoConsulta=0>> Acesso em: 01. Dez. 2013.

PORTUGAL, R. **Capacidade de financiamento dos governos estaduais da Amazônia e o dilema federativo brasileiro**: Uma análise comparativa do Pará e do Amazonas. 2014. 150 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

QIAN, Y.; ROLAND, G. Federalism and the Soft Budget Constraint. **The American Economic Review**, v. 88, n. 5, p. 1143-1162, 1998.

QIAN, Y.; WEINGAST, B. R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 11, n. 4, p. 83-92, 1997.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal**: Remendar ou Reformar? Rio de Janeiro: FGV, 2007

RODDEN, J.; ROSE-ACKERMAN, S. Does Federalism preserve markets? **Virginia Law Review**, v. 83, n. 7, p. 1521–1572, 2008.

- SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da lei de responsabilidade fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n.47, p. 20-47, 2005.
- SADER, E; GARCIA, M.A. (orgs) Brasil entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Boitempo & Ed. Perseu Abramo, 2010. SHAH. **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice**. Washington D.C.: World Bank, 2007.
- SILVA, A.; MONTEIRO NETO, A; GERARDO, J.C. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: Percalços no limiar do século XXI**. Brasília: IPEA, out. 2013 (Texto para Discussão, n. 1889).
- STN. **Execução Orçamentária dos Estados (1995-2012)**. Brasília: 2013. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- TIBBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.
- VARSAÑO, R. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas**. Brasília: IPEA, jan. 1996. (Texto para Discussão, n. 405).
- WEINGAST, B. R. The economic role of political institutions: Market preserving federalism and economic growth. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 91, p. 245-63, 1995.