

CRISE FISCAL, FEDERALISMO E ENDIVIDAMENTO ESTADUAL¹

Frederico Gonzaga Jayme Jr²

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é demonstrar que a estrutura federativa vigente no país é um dos entraves para a solução da crise fiscal, particularmente devido à sobreposição de critérios políticos para definir o padrão de financiamento das subesferas, federativas. Procurar-se-á avaliar como, em uma primeira fase, a estrutura federativa pós-1964 rebateu sobre as finanças estaduais, cujas necessidades de recursos foram predominantemente sendo atendidas através do aumento do endividamento, principalmente junto a fontes oficiais. Em uma segunda etapa, mostrar como a crise fiscal e financeira encontrou entraves à sua superação pelo desenho específico do federalismo, que torna o governo federal refém das subesferas no tocante à efetividade dos ajustes capazes de solucionar a crise do padrão de financiamento do setor público no Brasil. Isto se explica, fundamentalmente, pelo fato de que os desequilíbrios das esferas inferiores acabam, de alguma forma, sendo contornadas pelo poder central, devido à conformação institucional no Brasil, com frágeis arranjos institucionais que garantam dirimir conflitos corporativos e regionais.

O trabalho será dividido em três itens, além dessa introdução. O item 2 analisa as características gerais do sistema federativo que emergiu das reformas dos anos sessenta até a Constituição de 1988.

O item 3 analisa a crise dos anos oitenta, ressaltando a falência do padrão de financiamento do Setor Público e seus efeitos sobre as unidades federativas, basicamente os Estados, bem como as conseqüências para as finanças estaduais das principais medidas de política econômica da década dos oitenta.

No item 4 será discutido o impacto do endividamento sobre a estrutura de financiamento estadual, procurando apontar as gestões no sentido de renegociação de dívidas com órgãos da União ou mesmo a dívida externa com o aval do Tesouro Nacional.

¹ Este artigo é uma versão atualizada dos capítulos 2 e 4 da dissertação de mestrado do autor. Aproveito para agradecer as observações de Fabrício A. Oliveira e de um parecerista anônimo desta revista.

² Professor Assistente do Departamento de Economia da FACE/UFMG.

As conclusões destacam os impasses e os percalços vividos pelos Estados da Federação em um contexto de crise econômica e desarticulação das fontes de financiamento da economia e de indefinição federativa.

Dois problemas relacionados aos dados disponíveis sobre endividamento e estrutura de financiamento dos governos estaduais devem ser apontados. O primeiro refere-se à limitação dos balanços estaduais na apresentação da real situação das finanças públicas estaduais. A descentralização administrativa dos anos setenta, com a criação de diversas empresas estatais estaduais e autarquias, introduziu novos elementos no padrão de financiamento das subesferas que dificultam um conhecimento profundo da situação financeira através da utilização apenas dos balanços estaduais como fonte principal dos dados. Grande parte dessas empresas procederam a gastos tipicamente relacionados à administração direta e não há uma consolidação dos dados que definam completamente a situação das administrações estaduais.³

O outro problema refere-se à dificuldade que os Tesouros Estaduais e Municipais têm em apurar a própria situação de suas Finanças Públicas, principalmente no caso do endividamento. A complicada relação entre os Tesouros e os departamentos financeiros das empresas e autarquias, onde aquele avaliza boa parte dos recursos tomados junto a fontes federais ou mesmo externas, introduz um emaranhado de contas muito difíceis de serem organizadas. Como apontaram Rezende, Afonso (1987), as informações de estoque da dívida de Estados e Municípios normalmente não se compatibilizam, isto é, as informações fornecidas pelos Tesouros locais são, em geral, diferentes daquelas alegadas pelos credores, como a Caixa Econômica Federal (talvez o mais importante credor de Estados e Municípios) ou mesmo o Banco Central.⁴

2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E ENDIVIDAMENTO: 1966/88

A mudança institucional em 1964 representou uma reorientação abrangente das opções desenvolvimentistas e de política

3 Bonini (1986) procedeu a uma consolidação da administração descentralizada e direta para o Estado de São Paulo.

4 Afonso (1991) faz uma importante discussão sobre aspectos metodológicos relacionados às fontes estatísticas sobre o Setor Público nacional e das subunidades.

econômica que até então vigiam no país. As reformas Tributária, Financeira e Administrativa viriam garantir ao governo central margem de manobra para implementar sua política econômica.

No caso específico da reforma do sistema tributário, o objetivo central era o de dar-lhe condições de promover e reorientar o processo de acumulação (Oliveira, 1991), merecendo destaque a centralização tributária como uma das alternativas cruciais para garantir o alcance desse objetivo. Ademais, a Reforma Tributária possibilitaria o aumento da Carga Tributária Bruta, uma vez que o sistema anterior já não era capaz sequer de suprir os governos de recursos para o desempenho de suas tarefas básicas. Como objetivo secundário encontrava-se a preocupação com a diminuição das disparidades regionais. A filosofia centralizadora permitia, segundo o próprio governo, compatibilizar os diferentes objetivos almejados (Oliveira, 1991; Pastore, 1981).

No *front* não-tributário merece destaque a descentralização administrativa e a criação de inúmeras empresas e autarquias que serviram como canal para a elevação de gastos das esferas subnacionais, além de ter sido um instrumento que garantiu ao governo federal interferir nas subesferas, não obstante tenha representado implicações problemáticas para o endividamento.

O importante a ser destacado no tocante às reformas dos anos sessenta é a peculiar conformação institucional que dali adveio. Muito além da questão tributária, os mecanismos tradicionais de financiamento que vigiam até aquela época deram lugar a uma nova estrutura financeira que garantiu uma ampliação do controle da massa de recursos financeiros pelo governo central (Oliveira, 1984). Isto foi possível através da institucionalização dos instrumentos de poupança compulsória manipulados por órgãos federais; pelo mecanismo de ampliação de gastos através da conta movimento do Banco do Brasil e, finalmente, via Orçamento Monetário, que abrigava contas tipicamente fiscais e constituía-se na "caixa preta" de decisões de gasto sem o prévio consentimento da sociedade. Com isto, aos gestores de política econômica foram outorgadas plenas condições para que um elevado volume de recursos financeiros pudesse atender aos interesses maiores das diretrizes de política econômica do governo federal. Conforme frisou Lopreato (1992), as principais decisões referentes às estratégias financeiras se davam no âmbito restrito do governo e do Conselho Monetário Nacional (CMN) motivadas, principalmente, pela necessidade de garantir perfeita harmonia nas orientações centralizadoras da política econômica.

Pelas razões acima apontadas, a complexidade do federalismo no Brasil não se pode limitar exclusivamente à questão tributária, sob pena de se proceder a uma análise parcial do fenômeno. As relações entre as esferas subnacionais e o governo federal determinaram critérios políticos com pouca clareza nas definições sobre a distribuição de encargos. De fato, as reformas de 1966 não definiram claramente as atribuições de cada unidade federada, determinando múltiplas funções para cada uma delas (educação e saúde principalmente). Ademais, foi calcada em uma ordem federativa em que determinantes políticos se sobrepujam a critérios pré-definidos de distribuição de encargos. Criou-se uma relação em que as responsabilidades subnacionais eram transferidas ao poder central, uma vez que, recorrentemente, cabia à União definir as orientações mais gerais das subesferas. Isto sem contar com o volume significativo das transferências não-vinculadas, que dependiam de negociações entre subesferas e governo central⁵.

Não bastassem essas características, a representação política sempre foi um óbice para a determinação de uma estrutura federativa em toda a sua plenitude. De fato, a representação política no Brasil determina uma frágil articulação federativa, em que as demandas regionais, principalmente de Estados de menor participação política, tendem a se sobrepor às questões nacionais, inviabilizando um arranjo institucional capaz de garantir justas demandas regionais com objetivos mais abrangentes da federação (Leme, 1992).

Decorrente desse arranjo tênue e fragmentário, duas características importantes marcaram o esquema centralizador concebido nas reformas dos anos sessenta. A primeira refere-se à questão tributária, onde o enfraquecimento das receitas próprias dos Estados e Municípios os colocou em uma situação de significativa dependência da União, dando um golpe quase definitivo no federalismo fiscal.⁶ A segunda relaciona-se com a amplitude das reformas centralizadoras,

5 Sobre os impasses e dificuldades desta sistemática ver Diniz, Oliveira (1993), Afonso (1990).

6 Não cabe aqui discutir a caracterização desta reforma no tocante a seus aspectos centralizadores na distribuição de competências e encargos. O importante é identificar, na estrutura de financiamento estadual, em que sentido é possível correlacionar este fenômeno com a estrutura federativa pós-1964 e suas implicações sobre a estrutura de financiamento estadual, de modo a permitir inferir suposições acerca do que isto tem a ver com a crise fiscal e as dificuldades de sua superação ao longo dos anos oitenta e início dos anos noventa. Para estudos sobre a centralização tributária ver Oliveira (1991), Pastore (1981), Afonso (1988).

particularmente no que concerne ao papel representado pela administração descentralizada na captação de recursos.

A opção das empresas estatais estaduais em demandar recursos negociados junto à União, para utilizá-los como fontes de gastos, representou uma alternativa importante no financiamento dos governos estaduais, em face do impacto das reformas sobre o sistema federativo. Conforme demonstra Afonso (1989), a receita total dos órgãos estaduais (administração direta e indireta), analisados agregadamente, correspondia a 61% da esfera federal. Os tesouros estaduais, no entanto, é que arcavam com a maior parte dessas despesas⁷.

Assim, em resposta às limitações impostas na geração de recursos próprios das subunidades, resultante das reformas centralizadoras, as empresas estatais e autarquias serviram nessa articulação como *locus* privilegiado de ampliação de gastos. Em face das dificuldades de se analisar as interrelações entre contas dos tesouros estaduais e dos balanços das empresas, é difícil obter um quadro completo e esclarecedor do que representou essa sistemática em termos de comprometimento para os Tesouros.⁸

Como forma de compensar o enfraquecimento na capacidade de se financiar com recursos próprios, o endividamento tornou-se, talvez, a principal alternativa utilizada pelas subunidades nos anos setenta e oitenta. A excessiva utilização das operações de crédito dos Tesouros Estaduais, das estatais e autarquias, gerou um agravamento da perda de autonomia econômica e política dos governos subnacionais. Isto é percebido principalmente quando se observa este fenômeno pelo lado dos recursos obtidos junto à administração descentralizada, pois a fragmentação administrativa acabou por retirar as decisões de investimentos da órbita dos governadores e prefeitos.

É importante salientar que o objetivo da descentralização administrativa era exatamente o de vincular e integrar políticas setoriais a grandes projetos liderados pelo Governo Federal, com o fim de garantir maior agilidade decisória e possibilitar um maior controle da esfera federal. Esta descentralização foi um dos braços da teia de reformas da década dos sessenta. A face perversa desta situação, em termos do federalismo, mostra-se na imposição de mais uma dificuldade à autonomia das subesferas federativas. Por outro lado, foi

⁷ Lopreato (1992) afirma que as empresas estatais estaduais constituíam-se basicamente em unidades de gasto.

⁸ Afonso (1991) aponta as dificuldades metodológicas para se ter uma visão clara da situação financeira de Estados e Municípios.

exatamente através das empresas e das unidades descentralizadas que governos estaduais e municipais conseguiram aumentar sua capacidade de gasto, uma vez que as restrições ao endividamento impostas pelo Banco Central às subesferas limitavam-se à Administração Direta.

O quadro de fragilidade do financiamento público se agravava ainda mais a partir da segunda metade da década dos setenta, quando a orientação da política econômica do governo central era a de ampliação dos níveis de endividamento externo. Os avalistas desses empréstimos normalmente eram os Tesouros Estaduais. Frente à crise da dívida no início dos anos oitenta e a impossibilidade da órbita estadual em honrar os compromissos pretéritos, ampliou-se o endividamento dessas subesferas junto ao Banco Central e ao Tesouro Nacional. A consequência era o aumento do descontrole fiscal e as dificuldades em manter um orçamento capaz de ser financiado com recursos próprios.

3 CRISE ECONÔMICA, COLAPSO DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO E IMPACTOS SOBRE OS ESTADOS

As condições de financiamento estadual durante os anos setenta estiveram condicionadas, como visto, pela natureza do pacto federativo pós-66 e pelas orientações da política econômica governamental, merecendo destaque neste caso o papel exercido pelas empresas estatais, federais ou estaduais, na captação de recursos. O quadro que se configurou foi o de estruturas endividadas e incapazes de recompor o padrão de financiamento e retomar os investimentos através da geração de recursos próprios.

Ao longo dos anos oitenta, todas as tentativas de solucionar esses desequilíbrios, seja pela órbita fiscal seja pela órbita financeira, não lograram sucesso. A primeira dessas tentativas, ainda no início daquela década, promoveu um deságio da dívida pública através da prefixação das correções monetária e cambial. No entanto, em que pese o relativo sucesso neste campo, a elevação dos subsídios levou a uma deterioração na carga tributária líquida, compensando o efeito positivo representado pelo deságio da dívida pública. As políticas de controle do déficit público se mostraram insuficientes ao longo da década porque o superavit primário era afetado pelo volume do estoque da dívida pública e pelo seu elevado custo financeiro (Biasoto Jr., 1988; Teixeira, Biasoto Jr., 1988). O fracasso nas tentativas de ajuste

fiscal também encontrava na estrutura tributária e de financiamento da economia um de seus principais entraves. A tentativa de equacionar as contas do governo acabou por produzir inflação, inviabilizando o ajuste. Ao tentar privilegiar as receitas correntes, através de elevação nas tarifas e impostos, criava-se um efeito sobre as expectativas e os custos das empresas, com inequívocas conseqüências inflacionárias. Pelo lado dos gastos, atacavam-se as despesas de custeio e de investimentos, o que, de um lado, promovia constantes arrochos salariais, colocando em risco a eficiência da máquina administrativa⁹, e, de outro, tinha efeitos diretos sobre a capacidade de crescimento da economia no longo prazo.

Este fenômeno, acompanhado do desequilíbrio patrimonial do setor público, apontava para a manutenção da estagnação e da instabilidade, ao mesmo tempo em que propiciava - através principalmente da dívida pública - uma elevação da liquidez do setor privado, mas que não se consubstanciava em investimento. Ao contrário, era responsável pelo aprofundamento da crise, porque possibilitava a especulação com a política econômica, criando uma situação de colapso iminente no sistema econômico através da perspectiva constante da hiperinflação.

É neste período que assistimos a uma significativa ampliação dos gastos com a rolagem das dívidas pretéritas dos Estados. No caso das subesferas da federação, em que pesem as diversas medidas tomadas no sentido de diminuir paulatinamente a dependência da União¹⁰, todas elas esbarravam na questão mais geral da crise e na incapacidade:

- 1) de ampliar e elevar as receitas de modo a aumentar a capacidade de auto-financiamento dos estados;
- 2) de dar conta das demandas sociais e elevar a capacidade de investimento próprio, contribuindo para o equacionamento de problemas futuros.

Ao crescimento dos encargos da dívida externa, combinava-se a elevação da dívida mobiliária interna e, portanto, elevação também dos gastos financeiros com rolagem das dívidas dos Tesouros Estaduais. Não bastasse isto, o primeiro quinquênio da década dos oitenta

9 Além disso, face à indisciplina fiscal em períodos eleitorais, tanto a nível federal quanto estadual e municipal, acaba havendo uma rigidez para baixo no corte dessas despesas.

10 Merece destaque, neste aspecto, as emendas à Constituição dos deputados Passos Porto e Airton Sandoval, já citadas.

assiste a um período de queda de participação relativa dos Estados nos recursos disponíveis por nível de governo. Além disso, o FMI:

"(...) via na contenção da demanda de crédito a principal dificuldade a ser superada na tentativa de se fazerem cumprir os tetos estabelecidos para os ativos líquidos das autoridades monetárias e as metas das necessidades de financiamento do Setor Público. Os primeiros sinais de que a programação das metas do acordo não seria respeitada levaram o FMI a criticar duramente a baixa contribuição das empresas estatais ao esforço de ajustamento e a expressar preocupação com os governos estaduais por efetuarem empréstimos junto ao sistema bancário nacional a um nível incompatível com o estabelecido no programa". (Lopreato, 1992, p.42).

A resposta do governo foi endurecer o controle do endividamento. No caso dos Estados e Municípios mais uma vez é revelado o fato de que o federalismo adquiria um caráter de ausência de soluções de compromisso, uma vez que as subesferas simplesmente transferiam para o governo federal o ônus da crise fiscal.

A crise geral de financiamento se exarceba ainda mais como decorrência do padrão de ajustamento do início dos anos 80. A estratégia de submissão à política recessiva do FMI, que impôs rígidos controles federais sobre gastos e a conseqüente queda da arrecadação conduziu a problemas ainda mais graves às finanças estaduais. Ainda que estivesse em curso um processo de descentralização tributária, era clara a incapacidade dos Estados em recompor sua estrutura de financiamento a partir de seus recursos disponíveis e de aumento da poupança própria. Os Estados que mais dependiam do ICM na receita tributária própria assistiram a quedas sistemáticas no valor da arrecadação.

Do ponto de vista estrito do endividamento e das condições de financiamento dos governos subnacionais é nítido o fato de que a questão federativa já não mais exercia forte impacto sobre as contas das subsferas, como na década dos 70. O colapso do financiamento externo e as políticas econômicas que se seguiram a ele acabaram por agravar a situação. Durante a década dos 80 assistimos a períodos de curta recomposição na capacidade arrecadatória dos Estados, seguidos de refluxo e elevação dos gastos correntes, principalmente com amortização de rolagem de dívidas. Do ponto de vista do financiamento das

subestruturas, podemos dividir a década dos 80 em três períodos, já vistos em termos gerais no capítulo anterior.

3.1 Período 1981/83: recessão e estagnação

Frente à diminuição da oferta de crédito no mercado internacional e às crescentes dificuldades em se "fechar" o Balanço de pagamentos, o país inicia o seu ajuste voluntário, seguido do monitoramento pelo FMI, submetido à estratégia do ajuste monetário do Balanço de Pagamentos, cujo ponto central era reduzir drasticamente a oferta de crédito, de modo a conter a demanda agregada e gerar recursos para serem transferidos ao exterior, principalmente a partir dos resultados da balança comercial. Em que pese o sucesso no alcance de seguidos superávits externos, a manutenção da estrutura de financiamento público vigente até àquele momento e a forma como o Tesouro Nacional e o Banco Central agiram em relação à dívida externa agravou ainda mais a situação. Isto sem levar em conta que o sucesso no *front* comercial não foi capaz de solucionar o desequilíbrio cambial que se mostrou crônico ao longo da década dos oitenta.¹¹

Do ponto de vista do financiamento estadual, a situação foi também grave, principalmente após a interferência do FMI, ao criticar duramente a baixa contribuição das empresas estatais ao esforço de ajustamento e expressar preocupação com os governos estaduais por efetuarem empréstimos junto ao sistema bancário a um nível incompatível com o estabelecido no programa. De fato, as dificuldades no controle do endividamento dos entes federativos estaduais e das empresas estatais eram significativas. Os constrangimentos impostos aos Estados em um quadro de recessão, redemocratização e elevado endividamento criaram um problema sério para o pronto atendimento das regras do FMI e para a manutenção da contenção de crédito e controle do déficit público impostos no programa.

Ao mesmo tempo em que o Banco Central determinava rígidos controles sobre o endividamento das subesferas - merecendo destaque a Resolução 831, de 09/06/1983⁻¹², a compressão da arrec-

¹¹ Sobre os efeitos perversos do ajuste sobre o financiamento do Setor Público, ver Biasoto Jr. (1988), Oliveira (1991), Carneiro (1992). Sobre o desequilíbrio cambial crônico, ver Carneiro (1992).

¹² "Fixa para instituições financeiras e para as sociedades de arrendamento mercantil tetos para expansão de operações classificáveis nas contas discriminadas no anexo à presente Resolução."

dação própria de importantes Estados da Federação e a diminuição das transferências federais impunham dificuldades à própria programação do BACEN e do Tesouro Nacional. Dois aspectos dessas dificuldades merecem ser destacados: um primeiro relaciona-se com o aval que o Tesouro Nacional deveria dar às dívidas externas das empresas estatais, federais ou estaduais; em caso de inadimplência os débitos deveriam ser honrados pelo Tesouro, a despeito de não poderem ser enquadrados nos empréstimos-ponte e nos *relendings* negociados (Biasoto Jr., 1988; Oliveira, 1992; Davidoff Cruz, 1993).

O outro aspecto se relaciona com o processo de redemocratização com a eleição, em 1982, dos governos estaduais. Diante de uma crise econômica que comprimia as receitas e da dificuldade em ampliar os financiamentos devido aos rigorosos limites impostos pelo acordo com o FMI, as inadimplências, renegociações, operações com Bancos Estaduais e estratégias alternativas ganharam um destaque que antes não tinham, revelando a face mais perversa das relações entre as subesferas e governo federal.¹³ Vale dizer, devido à relação entre União e esferas subnacionais, outras formas de burlar o ajuste eram sistematicamente utilizadas e o "bancador em última instância" era o Tesouro Nacional.

Com isso, este período representou um importante papel na desestruturação fiscal e financeira que todas as esferas da federação passaram na década dos 80. Os dados podem elucidar melhor esta questão.

A arrecadação de ICM, conforme demonstra a Tabela 3.1, mostra o efeito danoso sobre a arrecadação de ICM na recessão, em comparação com o período 1975/80, particularmente para a Região Sudeste. Este fato demonstra a gravidade da recessão sobre o setor industrial e, por sua vez, sobre a arrecadação dos Estados mais industrializados, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

13 Neste período assistimos ao crescimento da dívida de curto prazo, decorrente principalmente do crescimento das despesas acima das receitas (Rezende, Afonso, 1988). Não é difícil perceber que esta sistemática cria problemas futuros. Uma outra modalidade importante encontrava-se nas dívidas contratadas por auto-financiamento, também conhecidas como operações triangulares. Frente à contenção e rígido controle do crédito, os Tesouros Estaduais e Municipais contratavam obras junto às empreiteiras, mas estas é que demandavam o crédito que chegava à vista nos Tesouros Estaduais. Ao final, o governo pagava a obra e ainda tinha os débitos da dívida contratada pela empreiteira. Este é outro claro exemplo da fuga do ajuste por parte das subesferas.

Tabela 3.1**ARRECAÇÃO DE ICM: MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO**

(em %)

REGIÕES	1975/80	1980/83
NORTE	9,0	0,4
NORDESTE	7,6	(0,2)
SUDESTE	2,5	(5,0)
SUL	3,6	(3,0)
CENTRO-BRASIL	9,2	2,6
BRASIL	3,6	(3,6)

Fonte: MF-STN-COREF-DIVEM.

Obs: A preços de dez. 1991.

Finalmente, a recessão de 1981/83 marca o início de um período de fragilização financeira do setor público nacional e estadual. Os dados dos balanços estaduais são eloqüentes neste sentido. A despeito das rigorosas medidas do acordo com o FMI no que concerne aos níveis de endividamento e sobre a contenção do crédito a situação financeira dos Estados se agrava.¹⁴ Conforme a Tabela 3.2, o conjunto dos Estados assiste a uma piora significativa do indicador Margem de Autofinanciamento (MGA)/Receita Efetiva que, de 24,5%, em 1980, passa a quase 15%, em 1983.¹⁵ No caso do serviço da dívida, em decorrência do impacto danoso que a política de juros altos impôs ao estoque da dívida acumulada e das medidas duras sobre endividamento do Estados, o indicador Serviço da dívida/Despesa Orçamentária cresce em mais de 50% no triênio 1981/83. Ao mesmo tempo, é nítida a crescente importância dos recursos de terceiros como coadjuvante no financiamento estadual.

¹⁴ Mesmo procedendo a análise a partir apenas dos balanços estaduais que, como já foi dito, não são capazes de evidenciar a real situação patrimonial e financeira dos Estados, uma vez que a administração indireta não contemplada nesses dados fornece importantes elementos para demonstrar a situação dessas subesferas.

¹⁵ Margem de auto-financiamento são as Receitas Orçamentárias menos Operações de Crédito e Despesas Correntes.

Tabela 3.2**USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ESTADUAIS**

(Em Cr\$ milhões de dez. 1991)

ITENS	1980	1981	1982	1983
Despesas com Pessoal / Recursos Correntes	43,53	45,48	46,66	48,19
MGA / Receita Efetiva	24,53	20,80	17,60	14,90
Serviço da Dívida / Despesa Orçamentária	8,57	7,63	7,84	11,52
Serviço da Dívida / MGA(1)	38,30	42,20	52,80	93,40
Recursos de Terceiros / Recursos Efetivos(2)	9,70	15,20	18,60	20,90
Investimentos / Despesas Orçamentárias	22,63	23,65	22,66	18,07

Fonte: MF/STN/COREF/DIVEM.

(1) MGA = Receita Orçamentária - Operações de Crédito - Despesas Correntes.

(2) Recursos Efetivos = Recursos Orçamentários - Operações de Crédito.

De 1980 para 1983, conforme Tabela 3.2, a relação Recursos de Terceiros/Receita Efetiva mais do que dobra, em parte pela queda nas Receitas efetivas no período e em parte pela necessidade em ampliar Operações de Crédito para dar conta das despesas totais. Este fato é mais um exemplo eloqüente da incapacidade das esferas estaduais em se adaptarem ao ajuste imposto pela União. De fato, mesmo sob o impacto da crise fiscal, os Estados mantiveram a ampla utilização de recursos de terceiros como alternativa de financiamento.

Em síntese, embora seja possível admitir que as condições objetivas para a desestruturação fiscal e financeira do Setor Público estivessem presentes nos anos setenta, conseqüência do elevado endividamento externo e da estatização da dívida, da centralização tributária e do sistema financeiro privado especializado em aplicações de curto prazo, é com o colapso do financiamento externo, no início dos anos oitenta, que a crise fiscal se explicita e impõe constrangimentos de toda ordem ao setor público em suas diversas esferas.

3.2 O Período 1984/86: retomada e euforia

A recuperação da economia brasileira a partir de 1984 representou uma elevação das receitas totais e próprias dos Estados como um todo. A arrecadação do ICM também assistiu a aumentos significativos. No triênio 1984/86 as receitas totais experimentaram aumento de quase 60%. No mesmo período, a arrecadação do ICM elevou-se, para o conjunto dos Estados da Federação, em 54%, merecendo destaque as Regiões Sudeste e Sul que apresentaram, respectivamente, crescimento no triênio de 58 e 51%. Em que pesem as nítidas melhoras na arrecadação dessas subesferas, merecendo destaque os efeitos representados pela recuperação em 1984 e o virtuoso crescimento ocorrido em 1986, decorrente do Plano Cruzado, as condições gerais de financiamento dos governos estaduais não apresentaram melhoras tão significativas, apontando problemas de difícil solução no que concerne às condições de financiamento.¹⁶

A Tabela 3.3 demonstra que, não obstante os ganhos obtidos pelo lado dos recursos, o mesmo não se pode dizer dos usos dessas fontes.

Tabela 3.3

USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ESTADUAIS

ITENS	(em %)		
	1984	1985	1986
Despesas Correntes/Recursos Correntes	90,00	93,5	92,00
Amortizações/MGA(1)	41,13	70,70	42,22
Encargos Dívida/Recursos Correntes	7,50	10,00	6,10
Encargos/Operações de Crédito	47,30	51,10	50,20
Recursos de Terceiros/Recursos Efetivos(2)	16,30	25,14	20,00
Dívida Flutuante/Recursos Efetivos	4,77	4,91	11,00
Dívida Fundada/ Recursos Efetivos	102,00	99,00	56,00
Necessidade Financeira/Receita Efetiva	10,70	17,60	14,70
MGA/Receita Efetiva	20,90	20,20	18,40
MGA(3)	3163,00	3110,00	4.633,0

Fonte: MF/STN/COREF/DIVEM.

(1) MGA = Receita Orçamentária - Operações de Crédito - Despesas Correntes.

(2) Recursos Efetivos = Recursos Orçamentários - Operações de Crédito.

(3) Em Cr\$ milhões de dez. 1991.

¹⁶ Ressalte-se que, neste período, já vigoravam as novas regras de repasse do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPME) e as alterações adicionais das emendas Passos Porto e Airton Sandoval.

As despesas correntes consumiram, para o conjunto dos Estados da Federação, mais de 90% das receitas correntes no triênio em questão. Mesmo o efeito Plano Cruzado não foi capaz de reverter o quadro, revelando que o aumento das receitas decorrentes da recuperação da economia foi acompanhado de uma elevação das despesas correntes, merecendo destaque a elevação das despesas de custeio, da ordem de 73%, e despesas de pessoal em 76%, conforme Tabela 3.4. Os dados demonstram a falta de preocupação dos Estados com um ajustamento mais duradouro, uma vez que, dada uma estrutura federativa onde as subesferas não tinham co-responsabilidade, o custo do ajuste acabaria por ser repassado para a União.¹⁷

Tabela 3.4
DESPESAS ESTADUAIS AGREGADAS

(Em Cr\$ milhões a preços de dez. 1991)

	1984	1985	1986
1 Despesas Correntes	19979,50	26255,48	32521,53
1.1 Despesas com Pessoal	7783,41	10247,21	13682,97
1.2 Despesas de Custeio	9471,66	12407,17	16367,30
1.3 Transferências Governamentais	7137,30	8628,12	10761,32
1.4 Encargos da Dívida	1665,75	2842,10	2190,98
2 Despesas de Capital	6943,48	10481,07	12061,25
2.1 Investimentos	1793,35	2746,65	3392,89
2.2 Transferências	2885,75	4486,68	5489,15
2.3 Amortizações da Dívida	1301,07	2194,76	1957,93

Fonte: MF/STN/COREF/DIVEM.

¹⁷ Embora os balanços estaduais não sejam capazes de demonstrar, é possível admitir que a elevação dos gastos de custeio ocorreram basicamente em função da diminuição de atrasos e inadimplência dos Tesouros Estaduais com fornecedores. É lícito admitir que em períodos de crescimento das receitas a inadimplência tende a diminuir. No caso das despesas com pessoal, merece destaque a recuperação salarial do período pós-Plano Cruzado, em que foi flagrante a elevação dos salários reais. Mas isto só não explica; o problema com pessoal no Setor Público também se encontra no crescimento vegetativo da folha de pagamento e nas aposentadorias dos servidores estatutários cujos encargos são de responsabilidade dos Tesouros.

Esta problemática pode ser observada também no comportamento da Margem de Autofinanciamento (MGA). De 1984 para 1985 este indicador permaneceu praticamente estagnado, vindo a se elevar somente em 1986, decorrente do Plano Cruzado e seus efeitos. Em que pese este comportamento em 1986, é possível observar um comprometimento crescente das receitas efetivas com a dívida flutuante (ou de curto prazo) que mesmo no período pós-Plano Cruzado apresentou uma elevação de mais de 100% (conforme Tabela 3.3).

O importante efeito positivo do ano de 1986 sobre a condição de financiamento dos governos estaduais revela-se na diminuição da relação **Estoque da Dívida/Receitas Efetivas** em quase 50%, como demonstra a mesma Tabela 3.3.

Destes dados se depreende que a situação econômica das subesferas estaduais não se recompôs com a elevação dos recursos efetivamente disponíveis (como consequência da descentralização que vinha ocorrendo desde a segunda metade dos anos setenta), tampouco com a recuperação da arrecadação própria decorrente da retomada do crescimento em 1984.

3.3 Período 1987/88: Estagnação e agravamento das condições de financiamento estaduais

Seguindo a trajetória de *stop and go*, que caracterizou a economia brasileira nos anos oitenta, após a euforia da Plano Cruzado a economia ingressa novamente em recessão. O conjunto dos Estados apresenta diminuição de mais de 10% na arrecadação total, embora alcançando níveis mais altos do que em 1985. No caso do ICM, o declínio no período chega a 24%, e em 1988 não chega sequer a alcançar os valores de 1985. Esses dados permitem observar quedas sistemáticas para todos os Estados da Federação, não havendo região que apresentasse crescimento deste imposto no período, evidenciando, mais uma vez, seu caráter pró-cíclico.¹⁸

No caso das condições do financiamento público estadual, a situação é ainda mais grave. Os poucos efeitos positivos obtidos com o Plano Cruzado, principalmente no que concerne ao estoque da dívida acumulada, são abortados. A Tabela 3.5 demonstra que as Receitas

¹⁸ Além disto, é importante salientar, o impacto do Efeito Tanzi, que naquele ano ainda era significativo, uma vez que as receitas ainda não eram plenamente indexadas. Com uma aceleração média de mais de 100% da inflação, medida pelo IGP-DI, este efeito é capaz de produzir queda real significativa na arrecadação.

Correntes não foram capazes sequer de cobrir as Despesas Correntes em 1987. Estas últimas apresentaram, pela primeira vez na década dos oitenta, valores acima das Receitas Correntes. O exemplo mais eloqüente da piora das condições de financiamento no biênio em questão encontra-se na elevação do estoque da dívida fundada em comparação com a receita efetiva.¹⁹ Em 1987, este indicador atinge 121% e, em 1988, 190%, elevando a relação Necessidades de Financiamento/Receita Efetiva em 50% em 1987, recuperando-se em 1988, porém ainda em nível superior ao de 1985.

Tabela 3.5

USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ESTADUAIS

ITENS	(em %)		
	1986	1987	1988
Despesas Correntes/Receitas correntes	92,00	101,310	94,35
Amortizações/MGA(1)	42,22	173,650	60,78
Encargos Diversos/Receitas correntes	6,10	10,02	6,36
Encargos/Operações de crédito	50,20	37,93	48,20
Recursos de Terceiros/Receita Efetiva(2)	20,00	29,00	24,05
Dívida Flutuante/Receita Efetiva	11,00	6,36	10,71
Dívida Fundada/Receita Efetiva	56,00	121,02	189,38
Necessidades Financeiras/Receita Efetiva	14,70	22,10	16,60
MGA(3)	4633,00	1329,00	3988,00

Fonte: MF/STN/COREF/DIVEM.

(1) MGA = Receita Orçamentária - Operações de Crédito - Despesas Correntes.

(2) Recursos Efetivos = Recursos Orçamentários - Operações de Crédito.

(3) Em Cr\$ milhões de dez. 1991.

A margem de autofinanciamento havia experimentado uma queda de mais de 70% em 1987, recuperando-se em 1988, porém ainda 14% abaixo de 1986, revelando que praticamente todos os indicadores de financiamento dos governos estaduais pioraram no biênio 87/88, exceto o estoque da dívida flutuante (ou de curto prazo). Ademais, o indicador Recursos Terceiros/Receita Efetiva manteve sua trajetória de crescimento, no biênio em questão, mantendo-se acima dos 20%.

¹⁹ De 1986 para 1987 houve um crescimento de mais de 100% nas Operações de Crédito para o conjunto dos governos estaduais.

3.4 O Período 1989/90: constituição e hiperinflação

A promulgação da Constituição de 1988 representou para os Estados uma substancial elevação na capacidade de arrecadação própria, concluindo o processo de descentralização que se iniciou em meados da década dos setenta. Merece destaque, no que concerne ao financiamento estadual, a elevação da base de arrecadação do ICM, que passou a incluir serviços.

A Carta Magna procurou corrigir as distorções da estrutura anterior e resgatar plenamente o princípio do federalismo fiscal, perdido com a reforma de meados dos anos sessenta. Com a fusão de alguns impostos e a modernização da capacidade de arrecadação de outros, almejava-se uma estrutura tributária mais moderna e progressiva e, por sua vez, menos injusta que a anterior.

Do ponto de vista dos impostos, taxas e contribuições de melhorias, e em termos de simplificação e volume de tributos não há diferenças significativas, uma vez que, de um total de 17 impostos da estrutura anterior, este número cai para 15. O importante aspecto a ser destacado é a fusão de seis tributos - ICM, IUM, IUÉE, IULC, ISC e ITR²⁰ - em apenas um, o ICMS, e a criação dos impostos sobre grandes fortunas, sobre vendas a varejo de combustíveis (IVVC), e sobre transmissão de bens *causa mortis* e doação.

Destes, o imposto sobre grandes fortunas merece destaque porque garante uma maior progressividade ao sistema²¹. Além disso, a fusão de seis impostos indiretos para um outro de base ampliada também corrige algumas distorções e tende a simplificar a forma de arrecadação. Outro importante aspecto a ser observado no tocante aos impostos que incidem sobre a propriedade territorial (o IPTU e o ITR) foi a possibilidade do estabelecimento da progressividade das alíquotas. Certamente, isto representa um grande avanço em relação à estrutura anterior porque abre espaço para desestimular a manutenção de grandes propriedades rurais improdutivas, bem como permite determinar critérios mais justos na distribuição do ônus tributário sobre a propriedade urbana.²²

20 ICM = Imposto sobre Circulação de Mercadorias; IUM = Imposto Único sobre Minerais; IUÉE = Imposto Único sobre Energia Elétrica; IULC = Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis; ISC = Imposto sobre Comunicações; ITR = Imposto Territorial Rural.

21 É importante esclarecer, no entanto, que este imposto sequer foi regulamentado.

22 Além disso, com a possibilidade de implantação de alíquotas progressivas sobre o IPTU, os Municípios tiveram sua capacidade de arrecadação própria significativamente ampliada.

Quanto ao imposto de vendas a varejo de combustíveis há um retrocesso em relação à estrutura anterior. O IVVC, além de significar uma regressividade no sistema, representa bitributação porque sua base de incidência é a mesma do ICMS.

Quanto à distribuição das competências tributárias, a nova constituição representou uma melhora na arrecadação para Estados e Municípios. Como demonstram Serra, Afonso, (1992) principalmente os Municípios foram muito bem aquinhoados com a descentralização tributária.

Aos Estados coube o mesmo volume de impostos do que na Constituição anterior, ressaltando-se que a base de arrecadação se ampliou, principalmente com a transformação do ICM em ICMS. Neste caso merece destaque o fato de que esta ampliação da base de arrecadação do ICM se deu às custas de uma diminuição desta mesma base para a União. O ICMS representou a unificação do IUM, IULC, IUEE, ISTR, ISC, todos de competência da União na estrutura anterior, ainda que esta última não ficasse com o total desses impostos, que eram partilhados.

Outro importante elemento de ampliação da base de arrecadação dos Estados foi a possibilidade de incluir um adicional do Imposto de Renda devido à União por pessoas físicas ou jurídicas, incidentes sobre lucros, ganhos e rendimentos do capital até 5% do imposto pago. Finalmente, a nova Constituição ampliou o Fundo de Participação dos Estados tanto no Imposto de Renda quanto no Imposto sobre Produtos Industrializados.

Os Municípios foram os principais beneficiados na repartição do bolo tributário, seja pela ampliação de suas competências tributárias, seja pela ampliação das transferências da União e dos Estados. Serra, Afonso (1991) observam que, mesmo antes da promulgação da nova Constituição, já havia um processo constante de ampliação das transferências da União para os Municípios, bem como a possibilidade de aumento dos gastos através de operações de crédito. Desta forma, conforme salientam esses autores, a Constituição de 1988, no que concerne ao capítulo tributário, detonou um processo que já havia se desencadeado antes e que se ampliara com a perspectiva de redemocratização do país.

No tocante às transferências, as modificações mais importantes verificadas foram a ampliação da cota parte do ICMS de 20 para 25%. Ressalte-se que o impacto deste aumento é representado, não só pela elevação do percentual de transferência (25%), mas também pela

própria ampliação da base de arrecadação deste imposto. Além disso, a proporção de transferência do Fundo de Participação dos Municípios (IR e IPI) subiu de 17 para 22,5% (representando uma elevação de 32,35%) e o IOF sobre o ouro passou a ser partilhado em 70% com os Municípios. Finalmente, a Constituição de 1988 prevê que à União é vedada a isenção de impostos municipais, alterando uma prática bastante comum durante o período do regime militar e que feria substancialmente o federalismo fiscal.

Quanto à estrutura de gastos, representou um maior controle da sociedade sobre o orçamento público, através da obrigatoriedade de passar pela instância legislativa antes de serem executadas. Ademais, definiu-se que haveria restrições ao endividamento público e operações de crédito que excedessem as despesas de capital.

É certo, portanto, que os Municípios foram privilegiados com a nova Constituição e que os Estados também tiveram elevada a sua participação na arrecadação. No entanto, em face da crise econômica e da desestruturação fiscal e financeira do setor público, é visível a erosão da arrecadação; o impacto danoso sobre as contas públicas representado pelo elevado endividamento interno e externo e o insuficiente papel que a Constituição exerceu sobre o padrão de financiamento público.

De fato, tanto a arrecadação própria quanto a Cota Parte do Fundo de Participação experimentaram elevações de 38 e 83%, respectivamente, de 1988 para 1989. Isto sem contar com a ampliação da base de tributação do ICM (que passou a ser denominado ICMS). No caso deste imposto, o aumento chegou a quase 40% no mesmo período. A Região Sudeste, no entanto, mantém sua perda de participação relativa, pois cresceu abaixo da média do Brasil.²³

A nova Constituição, em seu capítulo tributário, ampliou sobremaneira tanto a Receita Disponível quanto a Arrecadação Própria de Estados e Municípios.²⁴ A elevação da capacidade de financiamento fiscal das subesferas é, por este motivo, inequívoca, ainda que este fenômeno tenha sido mais importante nos Municípios do que nos Estados e que o crescimento das receitas estaduais tenha tido comportamento tímido em função da alta inflação e estagnação que caracterizaram o final da década dos oitenta e início dos anos noventa.

²³ 38%, conforme pode ser visto na Tabela 1.9 de Jayme Jr. (1994).

²⁴ Os dados sobre a arrecadação própria dos Estados e Municípios podem ser obtidos em Affonso, Silva (1995).

Este fato, no entanto, não foi capaz de garantir uma melhora no financiamento dessas subesferas, uma vez que à ampliação da receita disponível das esferas subnacionais acompanhou-se a elevação dos gastos e o aumento da dívida (na administração direta).

Na ausência de uma reformulação no padrão de financiamento da economia brasileira e frente a um processo em curso de hiperinflação e de reorganização da ordem federativa, as reformas no capítulo tributário da Constituição, principalmente no tocante ao financiamento estadual, não foram capazes de dirimir os conflitos federativos. A brutal deterioração dos indicadores da capacidade de autofinanciamento ao longo de toda a década dos oitenta, principalmente aqueles relacionados a fluxos e estoques da Dívida Pública, não foram solucionados. Mesmo com os deságios na dívida pública promovidos pelos Planos de Estabilização (principalmente Cruzado e Bresser) e o alívio proporcionado pela retenção da riqueza financeira que ocorreu com o Plano Collor, a persistência da inflação, da estagnação e de políticas de altas taxas de juros inviabilizaram o ajuste duradouro das Contas Públicas. Os dados da Tabela 3.6 demonstram não ter havido melhora na situação financeira dos Estados.

Tabela 3.6

USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ESTADUAIS

(em %)

ITENS	1988	1989	1990	1991
Despesas Correntes/Receitas correntes	94,35	89,46	95,65	90,66
Amortizações/MGA(1)	60,78	47,79	88,35	55,19
Encargos Diversos/Receitas correntes	6,36	3,97	4,62	4,55
Encargos/Operações de crédito	48,20	41,17	47,74	59,59
Recursos de Terceiros/Receita Efetiva(2)	24,05	15,77	25,09	13,62
Dívida Flutuante/Receita	10,71	6,11	13,77	8,68
Dívida Fundada/ Receita Efetiva	189,30	185,80	117,20	134,40
Necessidade Financeira/Receita Efetiva	16,60	8,36	19,39	7,21
MGA (3)	3980	6025	2605	4345

Fonte: MF/STN/COREF/DIVEM.

(1) MGA = Receita Orçamentária - Operações de Crédito - Despesas Correntes.

(2) Recursos Efetivos = Recursos Orçamentários - Operações de Crédito.

(3) Em Cr\$ milhões de dez. 1991.

A Constituição de 1988, no capítulo tributário, recriou o conflito federativo em outros termos, seja porque a União argumenta ter perdido receitas sem a contrapartida de transferências de encargos, seja porque os Estados e Municípios, principais devedores dos bancos e organismos de fomento da própria União, necessitam sistematicamente de renegociar débitos para resolver problemas de caixa. Este é o elemento central que não foi devidamente solucionado com a Constituição.

No entanto, a distorção do sistema federativo, mantida após a Carta Magna, veio demonstrar não ter havido uma modificação nas relações entre União e subesferas. Mais do que isto, as mudanças (que, aliás, já haviam se iniciado muito antes da Constituição como já dito) não foram capazes de determinar uma nova relação entre as esferas, tampouco uma modificação no padrão de financiamento. Vale dizer, ao fortalecimento das receitas estaduais combinou-se uma elevação dos gastos e, concomitante, elevação das dívidas.

A ampliação dos gastos sem o concomitante financiamento fiscal permeou também o período pós-constitucional. No biênio 1989/90 as despesas de custeio agregadas dos Estados se elevaram em 16% e as despesas de pessoal em mais de 17%, contribuindo para a elevação de 12,5% nas despesas totais. Em 1991 há uma queda nesses itens, no entanto insuficiente para reverter o quadro de elevação dos gastos. No decênio 1982/91 as despesas de custeio apresentaram uma taxa média de crescimento de quase 3% ao ano e as despesas de pessoal de 2% (Jayme Jr., 1994, t. 1.6) Este fato reforça o aspecto de que para as esferas subnacionais não havia restrição orçamentária.

No próximo capítulo será observado, à luz da presente discussão, o estudo do caso de Minas Gerais, procurando - através da análise de seu perfil econômico e sua situação na ordem federativa - estudar as finanças públicas.

Observou-se até aqui uma combinação perversa entre crise econômica e as políticas de ajuste, que representaram uma ampliação da fragilidade financeira do Setor Público, e a natureza do federalismo no Brasil, que corrobora no desequilíbrio fiscal e financeiro do Estado, uma vez que à União pesa o ônus do ajuste.

4 FEDERALISMO E ENDIVIDAMENTO ESTADUAL: A LÓGICA PERVERSA DO DESCONTROLE FISCAL

Como visto até aqui, a estrutura federativa e a crise no Brasil demonstraram que as pressões regionalistas acabavam se superpondo aos objetivos das políticas fiscal e monetária do governo federal com o intuito de ampliar gastos sem o correspondente financiamento fiscal. É natural que a contrapartida deste fenômeno não fosse outra senão a elevação do endividamento, e a forma para isso foi a sistemática utilização de acordos com a União envolvendo:

- i) rolagem de dívida pretérita;
- ii) ampliação dos limites de endividamento, através de modificações ou relaxamentos nas resoluções do Banco Central que versavam sobre a matéria;
- iii) colocação de títulos no mercado (ampliando a dívida mobiliária);
- iv) manutenção da política de elevação de despesas descolada da ampliação de receitas, tanto as previstas quanto as efetivas.

Nos anos oitenta, a crise econômica deveria ter imposto um novo tipo de relacionamento entre União e subesferas, de modo a enquadrá-las dentro dos objetivos da política macroeconômica. No entanto, isto não ocorreu. Frente ao processo de descentralização tributária e de redemocratização, a política macroeconômica de ajuste para conter o déficit público somente encontrou eco em raros momentos da década, basicamente no triênio 1981/83, quando o país assistiu ao ajuste externo sob coordenação do FMI.

A natureza do federalismo brasileiro impediu, tanto do ponto de vista institucional quanto econômico, que houvesse uma efetiva cooperação das subesferas no controle dos gastos e no aperto fiscal e monetário imposto no início dos anos oitenta.²⁵ Este processo

²⁵ De fato, mesmo o controle da política monetária pelo Banco Central encontrava problemas no *front* dos governos estaduais, uma vez que - nos momentos agudos das dificuldades de rolagem de dívidas ou mesmo de controle dos limites de endividamento - as instituições financeiras estaduais serviam como verdadeiros órgãos emitentes ao não submeterem o fornecimento de crédito aos limites impostos pelo BACEN.

ainda ocorria no momento em que as condições de financiamento estadual se viam agravadas pela crise fiscal e pelo colapso do financiamento externo. Ademais, a maioria dos governadores eleitos em 1982 tiveram como bandeira de campanha a reorientação da política econômica federal de sorte a reverter os efeitos da recessão. Não é difícil perceber que isto implicava em aumento de gastos e numa política de endividamento, uma vez que o financiamento fiscal era insuficiente, inclusive porque o desempenho cíclico da economia brasileira tinha efeitos sobre o ICM/ICMS, bem como sobre as transferências federais.

O primeiro exemplo deste fenômeno encontra-se no período mais agudo da recessão, quando o ajuste monitorado pelo FMI encontrou dificuldades de enquadramento de Estados e Municípios.

Em que pesem os constantes esforços do Fundo Monetário Internacional (FMI) em disciplinar Estados e Municípios, uma vez que parte do déficit operacional²⁶ era responsabilidade das subesferas, os governadores eleitos em 1982 não se mostravam dispostos a contribuir com o rigoroso programa de contenção do déficit e o controle dos níveis de endividamento. Esta atitude teve como conseqüência a ampliação dos gastos, transformando a União praticamente no único responsável pelo ajuste externo e interno. Como o acordo com o FMI obrigava o Tesouro Nacional a avalizar os recursos negociados e as esferas subnacionais encontravam em suas bancadas no Congresso Nacional portavozes de demandas regionais, ao Tesouro Nacional e ao Banco Central eram transferidos os custos dos pagamentos do serviço da dívida externa das subesferas. Competia a esses órgãos honrar os compromissos das esferas subnacionais, uma vez que era condição *sine qua non* para a assinatura do acordo com o FMI.

4.1 Endividamento, envolvimento dos Bancos Estaduais e as alternativas de financiamento não fiscal

Frente às limitações da Resolução 831, a estratégia central dos governos estaduais passou a se assentar preponderantemente nas negociações com o envolvimento das bancadas no Congresso Nacional, bem como em opções alternativas de crescimento do crédito. Podem ser destacados os seguintes pontos:

²⁶ Referimos aqui ao conceito NFSP do FMI, excluída a correção monetária da dívida pública, aceita pelo FMI como medida de déficit público após várias tentativas de convencimento pelos *policy makers* do Ministério da Fazenda e do planejamento.

a) A intensificação das relações com os bancos estaduais.

Este aspecto merece consideração porque, ao agravamento da crise fiscal nos anos oitenta, combinou-se uma maior inadimplência de Estados e Municípios com os credores internos e externos.

Levando-se em conta que a maior parte dos credores estaduais se concentra em Bancos oficiais, federais e estaduais, esta situação criou dois tipos de problemas. O primeiro refere-se ao difícil relacionamento entre União e Estados, pois aquela também submetida a uma crise fiscal necessitava pressionar as subunidades a honrar seus compromissos que, como demonstrado, submetia a questões políticas devido à natureza do federalismo brasileiro. Este fenômeno ganha maior vulto após o acordo com o FMI em 1983. O segundo problema se encontra na relação entre governos estaduais e seus bancos, comerciais e de fomento.²⁷

b) Flexibilização da política de crédito

Este talvez seja o principal aspecto que relaciona a questão do endividamento às articulações federativas. No entanto, não foi uma estratégia utilizada durante toda a década dos oitenta. Ao contrário, até o início do Governo Sarney dificilmente eram encaminhados projetos de ampliação do endividamento sem consistência técnica porque era o Presidente da República que enviava ao Senado Federal os projetos de ampliação de dívida.²⁸

No tocante ao endividamento observado nos balanços estaduais é possível verificar com mais clareza a natureza dos desequilíbrios e, ancorado por dados referentes às articulações envolvendo os principais Estados com representação no Congresso Nacional, observar como se davam as negociações para rolagens da dívida acumulada. Mais do que isto, verificar como não se fez - praticamente em momento algum - um ajuste, não obstante a situação das finanças estaduais ainda seja problemática. A questão que subjaz a isto relaciona-se basicamente com a capacidade do financiamento fiscal do Estado de

²⁷ Para uma discussão do problema dos bancos estaduais e a questão federativa ver Cerqueira, Jayme Jr. (1995).

²⁸ Sendo esse o processo àquele momento, obviamente havia maiores dificuldades para se obter o aval do Presidente.

Minas Gerais. O fato é que a década dos oitenta se inicia com uma crise de financiamento que se agrava em consequência da ausência de medidas mais drásticas para resolver o problema do financiamento fiscal.

4.2 Determinantes políticos do endividamento

O aperto imposto às subesferas no acordo com o Fundo Monetário Internacional desnudou as dificuldades em enquadrar, principalmente os Estados, nos rígidos controles impostos pelo programa de ajuste externo. A retomada do crescimento econômico em 1984 e o advento da Nova República mereceu do governo federal um tratamento mais flexível à questão da dívida e da crise fiscal. A necessidade de manter um mínimo de articulação no Congresso Nacional e as alianças políticas que garantiram a sustentação de Sarney no governo acabaram tendo um cunho regionalista. Vale dizer, boa parte das discussões no interior das duas casas legislativas federais tinha como elemento norteador as demandas estaduais no aspecto do financiamento. Neste contexto, a questão federativa e a descentralização, histórica bandeira de lutas dos setores não-alinhados com a ditadura militar, adquiriram um contorno marcadamente político, uma vez que o caminho para a democratização estava aberto e o governo federal necessariamente deveria articular apoios para se sustentar. No front econômico, e frente a uma crise fiscal com o virtual colapso do padrão de financiamento não-fiscal para as subunidades, boa parte das energias - tanto dos governos estaduais quanto do governo federal - se direcionou para o equacionamento da crise. Isto originou inúmeras negociações cujo elemento norteador era o de minorar os efeitos da crise de financiamento sobre o governo federal. Essas negociações raramente se davam caso a caso e as medidas tomadas valiam para todos os Estados devedores.

O importante a ser salientado é que as dificuldades de financiamento dos Estados acabavam por ter seu ônus transferido para a União mesmo antes do advento da Nova República. Um dos exemplos esclarecedores deste movimento pode ser encontrado nos esquemas de renegociação da dívida externa das subesferas. Através do aviso GB-588 do Banco do Brasil foram cobertas as inadimplências das entidades públicas com os credores externos (incluído aí não só a administração direta como também a indireta). A partir de agosto de 1983 foram criados ainda os avisos MF-30, MF-09,

MF-87²⁹ e similares que consistiam em empréstimos-ponte do Tesouro Nacional aos Estados e Municípios no contexto das negociações da dívida externa (Biasot Jr., 1988).³⁰

A sistemática dos empréstimos-ponte, não obstante tenha representado um alívio para os Estados no que concerne ao peso imposto pela renegociação externa de início da década, transferiu ao Tesouro Nacional o ônus da crise, uma vez que a inadimplência nos pagamentos externos encontravam, via de regra, sempre algum acordo capaz de minorar a crise pelo lado dos Estados através do aval do Tesouro Nacional. De fato, somente no triênio 1983/85 o recurso aos empréstimos-ponte apresentou um crescimento de 324% na Região Sudeste, conforme demonstra a Tabela 4.1 Minas Gerais, por exemplo, recorreu mais do que as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste juntas, neste período, revelando que os Estados de maior força econômica foram os que mais utilizaram desses avisos. Ainda que a utilização do aviso MF-30 tenha se mantido somente até 1987, é nítido que após 1986 a taxa de crescimento desses empréstimos diminuiu consideravelmente.³¹ Isto se explica pelo fato de que após os anos agudos da crise econômica e de financiamento houve uma transferência de dívida externa por dívida interna. Cada vez que Estados e Municípios utilizavam desse expediente o saldo devedor passava a ser do Tesouro Nacional ou do Banco do Brasil e os entes federativos se tornavam devedores do Tesouro.

Concomitante à utilização dos empréstimos-ponte, ao longo de 1984 a Resolução 831 do BACEN foi, paulatinamente, sendo esvaziada através da redefinição das possibilidades de endividamento que seria limitado por ela. Os principais beneficiários foram as estatais e os órgãos da administração indireta. A contrapartida deste esvaziamento não foi outra senão permitir que as subesferas ampliassem seus gastos através de maior endividamento (Lopreato, 1992).

29 Esses avisos substituíram o aviso GB-588 de 1967.

30 Lopreato (1992) demonstrou que os avisos MF concedidos aos Estados alcançaram a cifra de US\$ 295,2 milhões em 1983 e atingiram US\$ 520 milhões em 1984. Em que pese seu efeito contra a escassez de recursos ao setor público estadual, coube ao Tesouro Nacional arcar com o custo desses empréstimos. Levando-se em consideração que a segunda metade da década dos oitenta assistiu a vários projetos de renegociações das dívidas de Estados e Municípios, os recursos dos MF não foram até o presente momento totalmente honrados.

31 Após 1987 o aviso MF-30 foi substituído pelo MF-87.

Tabela 4.1
EMPRÉSTIMOS-PONTE POR AVISO MF-30

REGIÕES	1983	1984	1985	1986	1987
NORTE	1597	7854	1356	5487	36319
NORDESTE	8847	45569	94367	120934	392986
SUL	58744	177107	185868	344789	451998
SUDESTE	223546	274598	948058	544036	2447623
CENTRO-OESTE	2466	15284	10756	62859	203788
MINAS GERAIS	35458	76607	122852	127975	153388

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional *apud* Lopreato (1992).

Este aumento na capacidade de oxigenação dos governos estaduais, apontado por Lopreato (1992), teve como contrapartida o aperto sobre o Tesouro Nacional. Vale dizer, a diminuição da pressão sobre os Tesouros Estaduais e Municipais só foi possível no contexto de elevação da pressão sobre o Tesouro Nacional, mesmo que isto implicasse a mediação das instituições financeiras públicas como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, pois o Tesouro é quem garante, em última instância, a inadimplência das subunidades federativas.

Em 1984, a Resolução 991 do BACEN entra em lugar da 831 e autoriza a renovação de 90% do principal das operações vencidas e não liquidadas em 1984 e vincendas em 1985 e proíbe novos mútuos (exceto aqueles realizados com o BNH, FINAME e as operações realizadas com base em duplicatas de vendas mercantis e de amparo à exportação). Na verdade houve uma preocupação em dar continuidade ao controle do endividamento sob o princípio da Resolução 831, no entanto sob normas menos rígidas. Isto revela com clareza como o Banco Central se submetia às injunções políticas e articulações no interior do Congresso Nacional para relaxar normas de endividamento. Neste caso, havia uma articulação interestadual, uma vez que as regras e Resoluções do Banco Central para os limites de endividamento valiam para todos os Estados.

O fracasso do Plano Cruzado trouxe novas determinações ao tratamento da dívida pública. Este fenômeno só foi possível devido ao afrouxamento dos mecanismos de controle no âmbito da Resolução 991. Ademais, construíram-se instrumentos legais para socorrer os

governos estaduais no que concerne à reciclagem das dívidas dos Estados e Municípios. Merecem destaque, conforme Lopreato (1992), os seguintes:

- 1) o Banco Central foi autorizado a criar linha especial de refinanciamento a bancos comerciais, de investimentos e desenvolvimento destinados a absorver os Adiantamentos de Receita Orçamentária (AROS). A estratégia de utilização dos AROS, no entanto, é problemática, na medida em que são empréstimos de curto prazo que geram despesa com juros e amortização dos mesmos no próprio ano do empréstimo ou no ano seguinte;
- 2) a Resolução 87 de 30/06/87 do Senado Federal autorizando, em caráter excepcional, a elevação temporária dos limites de endividamento com o objetivo específico de atender ao serviço da dívida, ao financiamento de déficits relativos a despesas correntes e às dívidas contratadas por auto-financiamento;
- 3) a Lei 7614 de 14/07/87 autorizou a realização de operações de crédito do Banco do Brasil por conta do Tesouro Nacional com a finalidade de atender ao Serviço da dívida interna vencida e vincenda até 1987;
- 4) o Banco Central passou a responder por várias instituições ao criar o regime de administração especial e ao definir o programa de saneamento dos Bancos Estaduais.

4.3 O período pós Constituição de 1988: manutenção das relações não-cooperativas

A Constituição de 1988 não foi capaz de alterar as relações entre União e subesferas. De fato, não há razões para se admitir que houve uma modificação substancial em suas relações. No ano de 1989, portanto quando a Constituição entra em vigor, o estoque da dívida de curto prazo de Estados como Minas Gerais, por exemplo, cresce em 20% em relação ao ano anterior e a dívida fundada interna 74%, decorrente, não só do crescimento das despesas com juros e amortizações, mas também com a elevação dos gastos de custeio em 20% (Jayme Jr., 1994). Corroborar-se, com isto, o fato de que a descentralização tributária e a maior autonomia dos Estados não foi contrabalançada por maior responsabilidade em conter o crescimento da dívida, que naquele ano também apresentou crescimento. Em face da impossibilidade de conter os abusos no que diz respeito às subesferas estaduais,

o Tesouro Nacional acabou arcando com a maior parte do ajuste. O Governo Sarney foi aquele em que essas questões foram exacerbadas. De fato, em 27/12/89 foi aprovada a Lei 7976 que dispõe sobre financiamento pela União da dívida externa de responsabilidade das subesferas, incluindo a administração indireta. Conforme o texto do artigo primeiro da referida Lei:

"O poder executivo refinanciará, no prazo de 20 (vinte) anos, em prestações semestrais, as dívidas de entidades da administração direta e indireta, estadual e municipal, derivadas de empréstimos que lhes tenham sido concedidos pela União com a finalidade de honrar compromissos financeiros decorrentes de operações de crédito externo, garantidas pelo Tesouro Nacional." (LEI 7976 de 27/12/89).

O importante a ser destacado nesta lei é que, em primeiro lugar, foi promulgada no final do Governo Sarney, referendando os argumentos políticos na definição de critérios referentes ao endividamento de Estados e Municípios. Em segundo lugar, esta lei refinancia dívida externa que já foi motivo de val do Tesouro Nacional, basicamente os avisos MF-30 e similares.

O início do Governo Collor de Mello demonstrou que parte dessas articulações políticas sofreram uma diminuição, uma vez que a tônica do executivo era de evitar se submeter às pressões políticas, principalmente a partidos não-alinhados com o governo central. Os dados para o Estado de Minas Gerais permitem inferir que, de fato, o aperto promovido pelo governo federal acabou representando um enquadramento às regras de austeridade, menos em função do aumento da responsabilidade, do que decorrente da estratégia dos dois primeiros anos do Governo do ex-Presidente Collor em não se envolver com questões regionais. Isto sem contar que o ano de 1991 coincide com aquele em que o governo recém-empossado promove um ajuste inicial, representando o que podemos chamar de ciclo fiscal perverso.³²

O fato importante a ser destacado é que o Governo Sarney se notabilizou pela sobreposição dos critérios políticos no tratamento da crise financeira dos governos estaduais. Os dados para Minas

³² O ciclo fiscal perverso caracteriza-se, basicamente, pela preocupação com eventuais ajustes apenas no primeiro ano de governo. Após esse ajuste inicial há uma tendência de elevação dos gastos e dos níveis de endividamento

Gerais demonstram isto com clareza, na medida em que foi o período em que as preocupações com o estoque e o serviço da dívida eram menores, situação que se reverte em 1990, não como decorrência de um reordenamento federativo, mas como consequência da política econômica federal mais dura e menos sujeita às intempéries políticas.

No entanto, o Governo Collor - já sob a nova Constituição - à medida que sentia que o Congresso Nacional barrava algumas propostas políticas passou a se submeter aos desígnios das demandas estaduais, o que significou rolagens de dívidas e transferência ao Tesouro Nacional do custo dessas dívidas.

5 CONCLUSÕES

A ausência de um pacto federativo claro em seus objetivos e explícito em suas opções institucionais demonstrou que à União sempre foi transferido o ônus das tentativas de ajustes tentados na economia brasileira após a crise da dívida externa. Com isso, ao Tesouro Nacional foi atribuída a responsabilidade de honrar os compromissos, não só da esfera federal, mas indiretamente - inclusive através do Banco Central - de Estados e Municípios que estivessem inadimplentes, não só com a dívida externa, mas também com suas dívidas mobiliárias e as dívidas contratuais não pagas com os agentes financeiros do governo federal. A reforma tributária descentralizante da Constituição de 1988 não modificou estruturalmente essa relação.

A crise do início dos anos oitenta impôs ao governo federal uma preocupação com o endividamento de Estados e Municípios de modo a enquadrá-los no modelo de ajuste proposto pelo FMI. Ao primeiro sinal de retomada em 1984 as regras referentes ao disciplinamento da dívida de Estados e Municípios foram esquecidas. Principalmente a partir do Governo Sarney, assistimos a sucessivas articulações políticas envolvendo governadores e bancadas federais no Congresso Nacional com o objetivo de diminuir as pressões do endividamento sobre as subunidades federativas. Ao mesmo tempo cresciam as pressões por uma maior descentralização tributária com o objetivo de garantir maior autonomia às subesferas estaduais e municipais.

A Constituição de 1988 concluiu o processo em curso de descentralização e recriou o conflito federativo em outros termos, na medida em que não definiu claramente os encargos de cada esfera e transferiu receitas para Estados e Municípios, conforme pôde ser demonstrado na distribuição dos recursos efetivamente disponíveis

dessas estruturas.³³ O problema é que, com maior autonomia tributária e elevação dos recursos efetivamente disponíveis manteve-se o processo de dependência entre subesferas e União. Ou seja, a descentralização só foi efetivamente garantida pelo lado da distribuição dos recursos. O lado das despesas não foi alterado, uma vez que os Estados mantiveram a política de ampliar seu financiamento através do recurso ao maior endividamento e sistemáticas rolagens de dívidas pretéritas via negociações no Congresso Nacional. Na ausência da reformulação do padrão de financiamento da economia brasileira, a reorganização do capítulo tributário da nova Constituição não foi capaz de resolver os problemas do financiamento fiscal e dirimir os conflitos federativos.

Extensa bibliografia demonstra que interesses corporativos e regionais são objeto de sistemáticas negociações em uma democracia representativa com sistemas federativos. A própria definição do sistema federativo ressalta, através das diferenciações de competências, um campo para negociações (Sá, 1995). No Brasil, no entanto, mesmo após a Constituição de 1988 a estrutura federativa manteve-se débil, porque calcada em um frágil arranjo institucional. O que se verificou, principalmente após a segunda metade dos anos oitenta, foi a transferência constante dos custos da crise fiscal para o governo federal. É este o aspecto que procurou ser aqui ressaltado, pois, sob uma crise econômica e falência do padrão de financiamento do setor público, não houve "cooperação federativa".

33 Ressalte-se que esta questão vai mais além da já tradicional, que é o fato de que houve a descentralização tributária sem descentralização dos encargos. Vale dizer, a União perdeu receitas e não transferiu encargos para as subesferas.

6 BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, R. *Federalismo tributário e crise econômica: Brasil 1975/85*. Campinas : IE/UNICAMP, 1988. (Dissertação de mestrado).
- , A crise da federação no Brasil. *Anais*. Diamantina : VII Seminário de Economia Mineira, 1995.
- , SILVA, P. L. B. *Reforma tributária e federação*. São Paulo : FUNDAP/UNESP, 1995.
- AFONSO, J. R. R. Relações intergovernamentais e finanças públicas nos Estados e Municípios. *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, n. 363, jul/ ago/set, 1985.
- , Considerações preliminares sobre a administração indireta dos Estados e Municípios. *Anais*. Brasília : XIV Encontro Nacional de Economia, 1986.
- , Autarquias, fundações e empresas dos Estados e Municípios. *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, n. 367, jul/ago/set, 1986.
- , *Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/88: transferências e descentralização*. Rio de Janeiro : UFRJ, 1989. (Dissertação de mestrado).
- , *Endividamento público estadual e municipal: evolução recente e perspectivas da nova ordem institucional*, 1989. mimeo.
- , *Federalismo fiscal e reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização*. Belo Horizonte : 1992. mimeo.
- BIASOTO Jr., G. *Endividamento externo e desequilíbrio financeiro do setor público na primeira metade dos anos oitenta*. Campinas: IE/UNICAMP, 1988. (Dissertação de mestrado).
- , *Refinanciamento da dívida externa das empresas estatais, Estados e Municípios*. São Paulo : IESP/FUNDAP, 1990.
- , TEIXEIRA, E. *Setor público nos anos oitenta: desequilíbrios e ruptura de financiamento*. São Paulo : IE/UNICAMP, 1988. (Estudo especial).

- BONINI, M. R. *O setor público paulista no contexto da crise econômica dos anos oitenta*. Campinas : IE/UNICAMP, 1988. (Dissertação de mestrado).
- CAMARGO, A. Federalismo e inflação. Braudel Papers, Rio de Janeiro : maio/jun, 1993.
- CARNEIRO, R. *Crise, estagnação e hiperinflação*. Campinas, 1992. (Tese de doutoramento). mimeo.
- CASTRO, F. Repartição da receita tributária federal. In: MATTOS FILHO, A. O. (coord.) *Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos*. São Paulo : DBA, 1993.
- CERQUEIRA, H. E. A., JAYME Jr., F. G. Estrutura federativa e crise dos bancos estaduais no Brasil. *Anais. II Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, 1995.
- DAIN, S. *Crise fiscal e dilema distributivo*. Rio de Janeiro : FEA/UFRJ, 1988. (Tese de professor titular).
- *Impasses de um reforma tributária em tempos de crise: combate à inflação e reforma fiscal*. Rio de Janeiro : José Olympio, 1992.
- DAVIDOFF CRUZ, P. *Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após guerra*. Campinas : UNICAMP, 1993. (Texto para discussão).
- DIAS, J. L. M. *Notas sobre a Federação e a reforma política*. Rio de Janeiro, 1993. mimeo.
- DINIZ, C. C., OLIVEIRA, F. A. Federalismo, sistema tributário e a questão regional no Brasil. *Anais. Belo Horizonte : Seminário Internacional sobre Políticas Regionais no Brasil*, 1993.
- JAYME Jr., F. G. *Federalismo, crise fiscal e endividamento estadual: um estudo das finanças públicas de Minas Gerais*. Campinas : IE/UNICAMP, 1994. (Dissertação de mestrado).
- LEME, H. J. C. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Campinas, 1992. (Dissertação de mestrado).
- LEVIN, J. Measuring the role of subnational governments, *Working Papers*, 91/8, Washington : FMI, jan, 1991.

- LOPREATO, F. L. C. *Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)*. Campinas : UNICAMP, 1992, 298p. (Tese de doutoramento).
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das capitais - 1982/91*. Brasília, 1993.
- OLIVEIRA, F. A. *Sistema fiscal brasileiro: evolução e crise 1965/85*. Campinas : UNICAMP, 1985. (Tese de doutoramento).
- *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo : Brasil Debates, 1991.
- *Crise, reforma e desordem da sistema tributário nacional*. Campinas : UNICAMP, 1992. (Tese de livre docência).
- PASTORE, A. C. Avaliação crítica da reforma tributária de 1965. *Revista de Finanças Públicas*, v. 4, n. 40, out/dez, Brasília, 1981.
- PRADO, S. *Descentralização do aparelho de estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro*. Campinas : UNICAMP, 1985. (Dissertação de mestrado).
- REZENDE, F. *A reforma tributária, o financiamento do setor público e o impacto nas finanças estaduais e municipais*. São Paulo : IESP/FUNDAP, 1988. mimeo.
- , AFONSO, J. R. R. *O (des)controle do endividamento de Estados e Municípios: análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma*. Rio de Janeiro : INPES/IPEA, 1988. (Texto para discussão interna, n. 132).
- *A Reforma Tributária*. São Paulo, 1989. mimeo.
- *Finanças públicas e transferências intergovernamentais*. In: REZENDE, F. et al. (org.). *Política fiscal e programação dos gastos do governo*. Rio de Janeiro : IPEA, 1976.
- ROSA, J. R. G. Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da União, Estados e Municípios. In: PISCITELLI, R. B. *O sistema tributário na nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*. Brasília : UnB, 1988. p. 101-126.

- SÁ, W. R. O reordenamento federativo no Brasil: pontos de uma agenda. ANAIS. Diamantina : VII Seminário de Economia Mineira, 1995.
- SERRA, J., AFFONSO, J. R. R. *Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos*. Campinas : UNICAMP, 1992. (Texto para discussão).
- SHAH, Anwar. *The new fiscal federalism in Brazil*. World Bank, December, 1990. (Texto para discussão).
- SILVA, M. T. O novo sistema tributário e a crise fiscal. In: PISCITELLI, R. B. *O sistema tributário na nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*. Brasília : UnB, 1988. p. 11-28.
- . A crise financeira do setor público no Brasil e a reforma tributária. *Revista de Finanças Públicas*, n. 366, Brasília, 1986.
- SOCOLIK, H. Transferências de impostos aos Estados e Municípios. *Revista de Finanças Públicas*, n. 367, Brasília, 1986.
- TANZI, V. *et al.* *Brazil: issues for fundamental tax reform*. Washington : IMF, April, 1992.