

**CRISE FISCAL, FEDERALISMO E ENDIVIDAMENTO ESTADUAL:  
UM ESTUDO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS**

*Este exemplar  
conserve-se ao original  
da tese defendida por  
Frederico Gonzaga Jayme  
Júnior em 24/05/94 e  
releto pelo Prof. Dr. Fabricio Augusto de  
Oliveira. CPGE/IE, 24/05/94*

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Economia sob a orientação do Prof. Dr. Fabricio Augusto de Oliveira. *t.*

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MAIO DE 1994**

À minha mãe,  
Maria Helena Matta Machado

"De agora em diante, começarei a descrever as cidades - dissera Khan. - Nas suas viagens, você verificará se elas existem.

Mas as cidades visitadas por Marco Polo eram sempre diferentes das imaginadas pelo imperador.

- Entretanto, construí na minha mente um modelo de cidade do qual extrair todas as cidades possíveis - disse Kublai - Ele contém tudo o que vai de acordo com as normas. Uma vez que as cidades que existem se afastam da norma em diferentes graus, basta prever as exceções à regra e calcular as combinações mais prováveis.

- Eu também imaginei um modelo de cidade do qual extraio todas as outras - respondeu Marco. - É uma cidade feita só de exceções, impedimentos, contradições, incongruências, contra-sensos. Se uma cidade assim é o que há de mais improvável, diminuindo o número dos elementos anormais aumenta a probabilidade de que a cidade realmente exista. Portanto, basta subtrair as exceções ao meu modelo e em qualquer direção que eu vá sempre me encontrarei diante de uma cidade que, apesar de sempre por causa das exceções, existe. Mas não posso conduzir a minha operação além de um certo limite: obteria cidades verossímeis demais para serem verdadeiras."

ITALO CALVINO  
As Cidades Invisíveis

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, devo agradecer aos contribuintes brasileiros, principalmente àqueles que - sob uma estrutura tributária regressiva e injusta - sofrem com a desigual e criminosa distribuição de renda no Brasil. Através dessas pessoas foi-me permitido ser financiado pelo CNPQ e CAPES em meu curso de mestrado.

A Escola Sindical 7 de Outubro, em convênio com o CEDEPLAR/UFMG, financiou uma pesquisa sobre a Economia Mineira, coordenada pelos Professores João Antônio de Paula e Maria Regina Nabuco, de onde originou-se a dissertação.

Fabricio Oliveira, mais do que um orientador, tornou-se um amigo. Suas observações, desde quando eu o conheci como professor e orientador de minha monografia na FACE/UFMG, sempre foram um estímulo para o meu interesse pela questão do setor público brasileiro.

Em Campinas inicialmente me hospedei na casa de Mauricio O. Mendonça Jorge quando ainda não havia encontrado apartamento para morar. Os colegas de mestrado, especialmente Fernandão, Magrão e André me possibilitaram ter uma convivência extremamente agradável, tanto do ponto de vista intelectual quanto pessoal em Campinas. Ainda em Campinas os amigos Lizia e Rodrigo me mostraram que 10 quarteirões às vezes é mais próximo do que a distância do quarto à cozinha. Este último ainda leu, opinou e sugeriu nesta dissertação.

Em Belo Horizonte, contei com o melhor ambiente de trabalho possível no CEDEPLAR e na FACE ao lado dos meus mestres e amigos Maria Regina, João Antônio, Mauricio, Júlio, Fernando e Diana. A convivência com essas pessoas certamente tornou meu retorno extremamente agradável. Fernando Pimentel ainda leu parte da dissertação e forneceu contribuições importantes. A ele e ao Júlio Pires um agradecimento especial pela excelente convivência e pelo apoio logístico na Prefeitura de Belo Horizonte.

Willian Ricardo foi um importante interlocutor e sugeriu bibliografias no primeiro capítulo.

Clélio Campolina Diniz me garantiu, através do Departamento de Economia, as condições para que a dissertação terminasse, além de incentivar bastante.

Joana, Wal, Célia, Mara, Ricardo, Áurea e Zé Henrique, da biblioteca do CEDEPLAR, sempre atenciosos e competentes, garantiram o atendimento de boa parte da bibliografia da dissertação e ainda eram pacientes com os meus sistemáticos atrasos nas entregas dos livros.

Os amigos tiveram uma participação fundamental, não só pela amizade (o que já bastaria) mas também lendo e/ou discutindo. Certamente sem Crocco, Fabiana, Hugo, Rodrigo e Trezentos esta dissertação dificilmente seria concluída.

Fernanda esteve presente desde quando esta dissertação não era sequer um embrião, e foi fundamental. Raquel apareceu no final e foi importante para que ela fosse concluída.

Minha mãe, Maria Helena, foi quem me garantiu as condições financeiras, operacionais e afetivas para meus estudos e ainda fez as correções finais. Meu pai, Frederico, um incentivador e uma presença sempre constante. Minha irmã, Juliana, Kiko e Luís Felipe, sem saberem, também contribuíram sobremaneira para esta dissertação.

Christiane e, especialmente, Dorival tabularam os dados.

Paulo Roberto de Paula da Secretaria Estadual da Fazenda, Pedro-Waldo e Sandra Pena, da Secretaria Municipal da Fazenda de Belo Horizonte, forneceram informações importantes sobre o endividamento de estados e municípios.

José Roberto Rodrigues Afonso enviou-me a bibliografia do FMI e do Banco Mundial.

Maurício Coutinho e Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, como membros da banca de qualificação, forneceram importantes sugestões para a dissertação.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01	
CAPÍTULO 1 - ENDIVIDAMENTO, FEDERALISMO E FINANCIAMENTO		
ESTADUAL.....	07	
1.1. Breves Notas acerca de Estruturas Federativas e o Federalismo no Brasil .....	08	
1.2. Relações Intergovernamentais e endividamento: 1966/88 .....	17	
CAPÍTULO 2 - CRISE ECONÔMICA, COLAPSO DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO E IMPACTOS SOBRE OS ESTADOS .....		43
2.1. O período 1981/83: Recessão e estagnação.....	46	
2.2. O período 1984/86: Retomada e euforia .....	51	
2.3. O período 1987/88: Estagnação e agravamento das condições de financiamento estaduais.....	54	
2.4. O período 1989/90: Constituição e hiperinflação .....	56	
CAPÍTULO 3 - CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM MINAS GERAIS .....		68
3.1. Características do desenvolvimento econômico recente de Minas Gerais .....	69	
3.2. Finanças Públicas mineiras: a questão federativa e a crise .....	77	
3.2.1. A arrecadação nos anos de crescimento acelerado e na crise dos anos oitenta .....	79	
3.2.2. O comportamento das despesas: a outra face da deterioração fiscal e financeira do estado.....	87	
CAPÍTULO 4 - FEDERALISMO E ENDIVIDAMENTO: O CASO DE MINAS GERAIS ...		102
4.1. Recessão e financiamento estadual.....	103	
4.2. Endividamento, envolvimento dos bancos estaduais e as alternativas de financiamento não fiscal.....	107	
4.3. Dívida pública e financiamento.....	113	
4.4. Determinantes políticos do endividamento.....	119	
4.5. O período pós-Constituição de 1988: manutenção das relações federativas não cooperativas.....	125	

CONCLUSÕES ..... 137

BIBLIOGRAFIA ..... 145

## INTRODUÇÃO

A década dos oitenta demonstrou que o crescimento econômico no Brasil não era um fenômeno perene. A crise econômica que combinou estagnação do PIB, alta inflação e desequilíbrio fiscal e financeiro do setor público representou um impacto danoso nas finanças públicas nacionais e dos estados e municípios, gerando dificuldades crescentes de financiamento. A superação desses desequilíbrios requer uma gama de reformas que atinja o cerne da estrutura de financiamento da economia brasileira, bem como a reorientação da forma como as diversas esferas da federação e os segmentos sociais se articularão. Sendo esta crise de ordem estrutural, torna-se fundamental redefinir a forma de intervenção do Estado na economia e sua articulação com o setor privado.

Dos diversos problemas presentes na economia brasileira - atraso tecnológico, concentração de renda, sistema financeiro especializado no giro de curto prazo - aqui pretende-se ater à crise fiscal e seus impactos nos anos oitenta sobre as esferas da federação, particularmente sobre o estado de Minas Gerais. Neste sentido procurar-se-á discutir a questão das finanças públicas mineiras no contexto do pacto federativo que caracterizou a economia brasileira nos anos setenta e oitenta.

A natureza do federalismo que emergiu das reformas da década dos sessenta, e suas mutações ao longo dos anos setenta e oitenta, veio demonstrar que, mesmo com a descentralização tributária ocorrida após 1988, o federalismo no Brasil manteve-se, de um lado, como sancionador e, de outro, como entrave à solução da crise fiscal. Isto se explica pela forma como se configuraram as relações entre as esferas da federação no período de crescimento econômico dos anos setenta e a crise da década subsequente.

De fato, mesmo após a Constituição de 1988, se não houve uma precisa definição da divisão dos encargos entre as

diversas esferas, tampouco ocorreu uma transferência de responsabilidades da União para as subesferas. A consequência desse fenômeno foi a sobreposição dos critérios políticos na definição de responsabilidades, inviabilizando a ação coordenada da União, estados e municípios. As unidades federadas se esmeraram em transferir, ou esperar, soluções por parte do Governo Central. Se nos anos setenta a crise não havia se explicitado e, a despeito da centralização, parecia não haver restrição orçamentária para as entidades subnacionais, nos anos oitenta, quando a crise fiscal se coloca mais claramente e ocorre um processo de descentralização, estados e municípios, principalmente aqueles, mantêm a dependência da União, só que através de negociações de rolagem de dívidas, utilização dos MF-30 e similares<sup>10</sup> e de articulações com os Bancos Estaduais como *locus* de gastos não orçamentários.

Mesmo nos anos oitenta, com a crise econômica e a crise da dívida externa, os estados e municípios não se ajustaram. Vale dizer, teoricamente não havia restrição orçamentária para as subesferas. Os mecanismos utilizados para isto encontravam-se, principalmente, nas negociações junto ao Governo Central através das bancadas estaduais no Congresso Nacional. A estrutura federativa tributária e representativa no Brasil impedia, e ainda impede, soluções de compromisso.

Esta é a hipótese que norteará a presente dissertação, qual seja, a de que a estrutura federativa vigente no país é um dos entraves para a solução da crise fiscal, principalmente devido à sobreposição de critérios políticos para definir o padrão de financiamento das subesferas federativas. Procurar-se-á demonstrar 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

---

<sup>10</sup> Tesouro Nacional tornava-se avalista da dívida externa de estados e municípios. Cf. BIASOTO JR. (1988). Isto será discutido no capítulo quarto.

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 fiscal. Isto se explica, fundamentalmente, pelo fato de que os desequilíbrios das esferas inferiores acabam, de alguma forma, sendo contornadas pelo poder central.

A incapacidade da superação da crise fiscal tem raízes profundas, e o que se propõe aqui é analisar uma das faces dessas raízes, qual seja, a questão federativa. O estudo do caso de Minas Gerais servirá para elucidar esta questão.

Em vista das preocupações acima apontadas, objetiva-se estudar as Finanças Públicas de Minas Gerais, especialmente nos anos oitenta, sob dois pontos norteadores. O primeiro, através dos impactos da crise do padrão de financiamento do Setor Público e dos estados a partir do colapso do financiamento externo. A estagnação e recessão representaram uma erosão na capacidade de arrecadação, tendo como consequência cortes indiscriminados de gastos, que impuseram quedas substanciais nos investimentos públicos com efeitos inequívocos sobre a capacidade de geração de receitas no longo prazo, comprometendo o financiamento dos governos estaduais pela poupança própria.<sup>2</sup>

O segundo ponto vai procurar analisar o fenômeno da crise sobre os estados, a partir da questão federativa e do endividamento público. Vale dizer, investigar este fenômeno a partir da distribuição dos encargos e competências das diversas esferas da federação e como é possível relacionar endividamento, crise fiscal e federalismo.

A presente dissertação se divide em quatro capítulos. O

---

<sup>2</sup> Exemplos deste fenômeno são os investimentos em infraestrutura básica, que foram suspensos no início dos anos oitenta, embora tenham representado vultosos gastos.

primeiro procede a uma descrição geral do federalismo no Brasil sob uma perspectiva histórica, bem como analisa as características gerais do sistema federativo que emergiu das reformas dos anos sessenta até a Constituição de 1988.

O segundo capítulo 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. Dentro desta qualificação torna-se importante analisar os efeitos da centralização tributária sobre os governos estaduais, procurando enfocar o papel das receitas, do endividamento público e das transferências intergovernamentais, tendo como eixo o impacto da estrutura federativa no padrão de financiamento público estadual e suas implicações sobre a distribuição de encargos e competências das esferas subnacionais. Será salientado, ademais, o papel representado pela Constituição de 1988.

O terceiro capítulo introduz uma caracterização geral do desenvolvimento econômico mineiro, ressaltando sua especificidade no desenvolvimento regional e apontando as razões de se estudar a crise fiscal e a estrutura federativa neste estado. Este aspecto fornecerá condições para discutir o endividamento estadual e seu papel na crise.

Nesta parte será também realizada uma análise dos dados disponíveis de forma a identificar e estudar a estrutura de gastos e da arrecadação do Estado de Minas Gerais. Através de indicadores relacionados ao endividamento e à margem de financiamento, pretende-se analisar a hipótese do ajustamento, isto é, verificar como não se fez um ajuste nas finanças estaduais a partir da crise da dívida e da presença do FMI como árbitro das negociações com os credores privados e oficiais no Brasil devido precisamente a este aspecto do federalismo manco. Procurar-se-á, ademais, avaliar o papel do endividamento na deterioração fiscal do estado e como houve o enquadramento dos gastos e da arrecadação à situação de crise

e estagnação no contexto da estrutura federativa e de suas mutações.

O capítulo quarto discute o impacto do endividamento sobre a estrutura de financiamento de Minas Gerais, basicamente 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. Neste caso é importante incluir na discussão as razões do crescimento do endividamento estadual e o papel da estrutura federativa centralizada até 1988 e que tipo de diferença possa ter ocorrido após a promulgação da Constituição neste contexto, com o objetivo de analisar as possíveis semelhanças com o caso geral.

Ainda que o objetivo da dissertação não seja avaliar e sistematizar as empresas estatais e os bancos estaduais no comprometimento do desequilíbrio financeiro regional, é importante verificar - tangencial e exploratoriamente - o papel desempenhado pelas instituições financeiras de Minas Gerais no endividamento estadual.

As conclusões destacam os impasses e os percalços vividos pelo estado de Minas Gerais e pelos outros 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, desde já, arrolados. 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> BONINI (1986) procedeu a uma consolidação da administração descentralizada e direta para o estado de São Paulo. Não há trabalho que contenha tal procedimento para Minas Gerais.

<sup>4</sup> AFONSO (1991) faz uma importante discussão sobre aspectos metodológicos relacionados às fontes estatísticas sobre o Setor Público nacional e das subunidades.

## **CAPÍTULO PRIMEIRO: ENDIVIDAMENTO, FEDERALISMO E FINANCIAMENTO ESTADUAL**

Busca-se, neste capítulo, discutir o endividamento das esferas subnacionais estaduais na perspectiva da estrutura federativa brasileira e da crise fiscal que se abateu sobre a federação, principalmente a partir dos anos oitenta, visando fornecer subsídios para o estudo das finanças públicas de Minas Gerais. Analisar endividamento estadual implica entender o padrão de financiamento dos governos estaduais, uma vez que esta variável é uma das teias das relações intergovernamentais. Neste caso, é importante caracterizar a natureza do federalismo no Brasil e suas mutações, particularmente no recente ciclo autoritário, uma vez que nas últimas duas décadas a estrutura de financiamento das subesferas vinculou-se diretamente às relações financeiras e políticas entre União, estados e municípios e, portanto, com o pacto federativo e suas transformações.

Dentro deste contexto, a questão do endividamento relaciona-se, de um lado, com a natureza do federalismo fiscal brasileiro, e, de outro, com o padrão de financiamento que caracterizou a economia brasileira nos anos setenta, onde o recurso ao endividamento externo e interno representou importante papel no financiamento dos investimentos e custeio da máquina administrativa estadual<sup>1</sup>. Esses dois elos que

---

<sup>1</sup> Podemos definir três peças principais deste padrão de financiamento:

- i) o financiamento fiscal propriamente dito, baseado nas Receitas Próprias e nas Receitas transferidas (neste caso para estados e municípios). Este é o principal instrumento de financiamento, e que no Brasil perdeu importância relativa ao longo dos anos oitenta devido à queda da Carga Tributária Bruta;
- ii) o financiamento das empresas estatais que, segundo DAIN (1988), é parcialmente dependente de recursos fiscais em função da perversa distribuição de renda no Brasil e de sua estrutura

compõem o padrão de financiamento das subesferas estaduais são determinantes da natureza e da dimensão da crise fiscal.

Este capítulo encontra-se, desta forma, dividido em duas partes. A primeira preocupa-se em discutir o federalismo de uma forma mais geral, procurando analisar a sua natureza no desenvolvimento político e econômico no Brasil, particularmente até 1967. Na segunda, busca-se caracterizar a dinâmica das relações entre os níveis de governo e a estrutura federativa que emergiu da centralização tributária de 1964/66, avaliando a importância das medidas que esculpíram a estrutura centralizadora presente nas reformas de 1966/67.

#### 1.1. BREVES NOTAS ACERCA DE ESTRUTURAS FEDERATIVAS E O FEDERALISMO NO BRASIL.

*"Podemos definir o federalismo como um modelo (...) de organização do Estado marcado pela coexistência de duas soberanias: a da União, que detém o controle e a execução de algumas funções comuns, e a das unidades federativas, que se ocupam do resto."*<sup>2</sup>

É possível, pois, observar que é fundamental na sustentação de estruturas federativas a existência de um governo central com funções bem determinadas ao lado de províncias, estados ou municípios com autonomia suficiente

---

social (principalmente no caso de empresas de utilidade pública);  
iii) o financiamento baseado no endividamento externo e interno. Conforme DAIN (1988), o fenômeno de descentralização administrativa tornou-se inviabilizador dos esquemas tradicionais de controle da administração centralizada, o que consubstanciou na perda de importância dos orçamentos fiscais no financiamento dos gastos típicos de governo. A contrapartida disto foi o endividamento, que se prestava, enquanto não houvesse sido inviabilizado este modelo de financiamento, a cobrir o diferencial entre os gastos e as receitas do Setor Público.

<sup>2</sup> CAMARGO (1993), p. 03

para manter e gerir interesses locais ou regionais.<sup>3</sup> Diferencia-se do estado unitário pela subordinação que as subesferas nesta organização detêm em relação ao poder central, tanto no que concerne à geração de receita tributária própria, quanto na capacidade de legislar ou mesmo eleger administradores regionais. Essas faculdades pertencem ao governo central. Diferencia-se, ademais, da organização confederativa no caráter do relacionamento entre as esferas de governo central e regional.

*"No estado unitário ter-se-ia uma subordinação bem delineada dos governos regionais, enquanto na confederação a dependência se processaria no sentido inverso. O governo federal, finalmente, caracterizar-se-ia pela ausência de relações de dependência."*<sup>4</sup>

Dentre as principais características do estado federativo é possível enumerar as seguintes:

- 1) Distribuição de competências constitucionais entre União, estados e municípios;
- 2) Fontes próprias de arrecadação das subesferas;
- 3) Controle sobre a ordem pública;
- 4) Representação política e jurídica através dos três poderes a nível estadual.

Neste sentido, é de vital importância a coexistência entre o governo central e suas funções específicas e a autonomia das subesferas federativas. Isto porque há uma diferenciação clara, nem sempre percebida por estudiosos do assunto e principalmente por políticos ligados a interesses

---

<sup>3</sup> Importante atentar também para o fato de que o fortalecimento e autonomia das subunidades federativas implica na presença de transferências regulares. Neste caso o objetivo é o de ampliar a capacidade de geração de recursos, principalmente de subesferas menos desenvolvidas e com menor potencial de geração de receita própria. Isto permite fortalecer a ordem federativa. No Brasil a tentativa de fortalecimento através de transferências regulares se dá pelos Fundos de Participação dos estados e municípios cujas regras de rateio privilegiam os entes federativos menos desenvolvidos via repartição baseada na população e no inverso da renda per capita. Para uma boa discussão da importância desses fundos ver CASTRO (1993).

<sup>4</sup> ARAÚJO (1976), p. 213.

regionalistas, entre federação e confederação. Esta última se caracteriza pela total autonomia das unidades descentralizadas com regras, leis e funções econômicas total ou quase totalmente dissociadas do poder central. O grau de coexistência ou cooperação entre União e subesferas é muito baixo nessas estruturas.

Para esclarecer essas diferenças, convém descrever, aqui, duas experiências federativas internacionais, quais sejam, o caso norte-americano, principalmente durante o século dezoito, e a experiência européia do pós-guerra.

A experiência norte-americana do século XVIII apresenta a emergência de um federalismo decorrente de uma estrutura confederativa, o que surge com um grau de descentralização bastante elevado. A ampla independência dos estados norte-americanos representou, no entanto, a existência de formas conflitantes de produção econômica com nítidas dificuldades de solução desses conflitos por parte do poder central, o que contribuiu sobremaneira para a guerra civil.

*"A integração dos mercados regionais, as necessidades de expansão da infraestrutura de transportes e comunicações, o volume de trocas comerciais começaram a exigir tanto a uniformização da regulação econômica, como o acúmulo de recursos pelo principal agente político desse processo: os governos centrais."<sup>5</sup>*

Diante disso, a ocorrência de um processo de maior centralização, que terminou conduzindo à formação de estruturas federativas e não confederadas apresentou-se como o corolário da guerra civil, onde procurava-se equacionar os conflitos regionais com a manutenção de uma ordem articulada e cooperativa entre subesferas e poder central. O federalismo norte-americano, atualmente, talvez seja aquele que alcançou maior grau de descentralização e cooperação, tanto nos

---

<sup>5</sup> DIAS (1993), p. 5.

aspectos políticos, quanto jurídicos e econômicos.\*

Dentre as características do federalismo norte-americano é importante destacar que a autonomia estadual é prevista na Constituição Federal. Os poderes da União são bem claros e se limitam aos padrões clássicos de emissão de papel moeda, defesa etc.. Atualmente, as relações entre os três níveis de governo (estadual, federal e local) revela uma sobreposição de encargos, no entanto, com estruturas autônomas.

*"Tax and expenditure assignment in the U.S. is not consistent with the economic principles enunciated earlier. Other than taxes on international trade, exclusively reserved for the federal government and property taxes for state and local levels, all other tax fields are open to all levels of government. Federal, state and local governments have overlapping and uncoordination personal and corporate income tax administration. Expenditure assignment is also not clearly delineated. Defense, foreign affairs and space administration, foreign and interstate commerce, the postal service, coinage, weights and measures, patents and copy rights and crimes against the United States are reserved for the federal government. In housing, education, transportation, and social welfare, all three levels are involved to varying degrees."*<sup>7</sup>

É necessário salientar que, na atual estrutura fiscal norte-americana, as transferências intergovernamentais adquirem importância significativa, merecendo destaque as "intergovernamental grants" que são transferências vinculadas a programas especiais ou a determinados setores como educação e saúde. Mais importante, no entanto, é o fato de que as responsabilidades das subesferas são claramente definidas, de modo que não há uma sobrecarga no poder central em termos de encargos.

O outro exemplo histórico de estruturas federativas distintas do exemplo norte-americano, é o caso da

---

\*Para uma bibliografia mais detalhada sobre o assunto, verificar referências contidas em CAMARGO (1993) e DIAS (1993).

<sup>7</sup> SHAH (1990), p. 22. Grifo nosso.

centralização ocorrida nos países europeus de tradição federativa a partir da segunda guerra mundial. Decorrente das políticas compensatórias do "Welfare State", com caráter nitidamente centralizador, inicia-se um período em que, segundo DIAS (1993), há uma transmutação dos sistemas federativos. E isto pode ser observado a partir de três aspectos nucleares, quais sejam, em primeiro lugar esta centralização serviu como veículo político para a resolução de descontentamentos locais deflagrados por processos de crescimento rápido em situação de desigualdades regionais. Somente em função da estrutura federativa vigente nos países europeus é que foram criadas as condições locais ou regionais para que as políticas públicas tivessem sucesso.

Em segundo lugar, foram as estruturas federativas que possibilitaram o fornecimento de quadros administrativos para a correta descentralização das funções estatais neste contexto "centralizante" do estado do Bem-Estar.

Finalmente, era no âmbito regional que surgiam as demandas para uma efetiva atuação das atividades estatais.

O Estado planejador, mesmo impondo uma maior centralização, não foi capaz de subverter o pacto federativo. Ao contrário, encontrou nas estruturas federativas mais consolidadas o palco mais eficaz para a efetivação de políticas públicas. A solução federativa assumia, desta forma, seu caráter político ao garantir a provisão dos bens públicos em áreas fora do alcance dos governos centrais.<sup>9</sup>

O federalismo assume caráter distinto em dado momento histórico ou mesmo em países com formações culturais e políticas distintas. Enquanto nos Estados Unidos as estruturas federativas surgem após a crise de total descentralização e ausência de cooperação, nos países europeus do pós-guerra o federalismo se revigora no bojo de reformas centralizadoras.

---

<sup>9</sup> DIAS (1993)

No Brasil, o federalismo nos remete a duas questões centrais. Do ponto de vista estritamente econômico, o papel das competências tributárias das diversas esferas da federação e, por decorrência, da autonomia financeira das subesferas. Do ponto de vista político, o papel exercido pelas subunidades na participação decisória e na autonomia dos governos em determinar seu Orçamento ou ainda as diretrizes para o desenvolvimento regional.

Na América Latina, e o Brasil é um caso exemplar desta estrutura, o federalismo aparece como uma vertente do sistema colonial, em que a autonomia administrativa das capitânias hereditárias apresentou-se como decorrente de estruturas superpostas ao poder central, gerando conflitos regionais. Neste caso, muito menos como uma opção política clara ou ainda como uma vertente da democratização decisória, o federalismo aqui surge como uma consequência da alternativa encontrada pelo colonizador para implantar em seu novo domínio uma estrutura mínima de poder que, através do relacionamento de subserviência dos administradores locais ante à metrópole, garantisse a estratégia do desenvolvimento colonial. Por trás desta característica operacional da implantação da autonomia política e administrativa na Colônia abre-se espaço para entender as razões peculiares do federalismo no Brasil, bem como suas mutações ao longo do tempo.

A história política e econômica do país demonstra uma estrutura federativa após a derrocada do império. A partir da República, a autonomia das subunidades federadas surge como fundamental no pacto que deu origem à estrutura de poder local e regional pós-monarquia. Singular, no entanto, é o arranjo que sobrevém após a proclamação da república. O sistema federativo que emerge desta nova conformação se confunde com um sistema de cooptação política, em que a "Política dos Governadores" nada mais era do que o retrato de um modelo clientelístico onde a soberania estadual submetia-se ao pacto entre os estados politicamente relevantes na federação, vale dizer, Minas Gerais e São Paulo e, em alguma

medida, o Rio Grande do Sul. Neste sentido, o federalismo aparece tão somente como o sustentáculo do modelo republicano implantado com o poder dos estados acima citados. Apresenta-se, desta forma, inteiramente desvirtuado dos propósitos clássicos de países com estruturas federativas,<sup>9</sup> uma vez que a sustentação política da União era garantida por dois ou três estados da federação. Os demais estados não tinham autonomia política nem financeira relevante e só formalmente eram autônomos para legislarem, ampliarem impostos etc.

O federalismo no Brasil, no entanto, não foi caracterizado por um mesmo padrão; ao contrário, é importante observar, que mesmo os períodos formalmente democráticos, como a República Velha ou o período 1945/64, apresentaram, horizontal e verticalmente, características distintas no tocante ao relacionamento entre as esferas da federação.

Na República Velha (1889/1930) assistimos à emergência do federalismo competitivo ou dual. Com a promulgação da Constituição republicana, as antigas províncias do império transformaram-se em estados, porém poucas funções foram atribuídas aos setores públicos locais, além da administração geral e defesa. Segundo MAHAR (1976), esta característica se deve ao fato de que o federalismo no Brasil surgiu por desagregação em oposição ao modelo centralizador do império.<sup>10</sup> A importância fiscal e financeira dos estados foi se transformando gradativamente, principalmente a partir dos programas migratórios e de obras públicas liderados pelo estado de São Paulo referenciados ao café. Não havia, contudo, cooperação entre as esferas da federação no exercício de suas funções públicas.

De qualquer forma, a tendência à descentralização foi

---

<sup>9</sup> Não obstante a organização federativa prevista na primeira constituição republicana tenha se baseado no modelo norte-americano.

<sup>10</sup> Diferentemente do caso norte-americano, em que a estrutura federativa local surgiu a partir da agregação de estados confederados logo após a guerra civil.

marcante até 1930<sup>11</sup>, porém de forma desigual, uma vez que Minas Gerais e São Paulo concentravam a maior parte das receitas totais das subunidades estaduais. Segundo MAHAR (1976), as receitas e despesas desses estados aumentaram sua participação, em conjunto, de 45% para 70% do total nacional até 1930.

Este quadro determinou uma ordem federativa conflitiva e fragmentária. Conflitiva porque a competição por fontes de receitas entre governo federal e subesferas era prática comum, tendo como eixo a invasão federal em impostos de órbita estadual. Não bastasse, era também comum a cobrança de impostos de importação entre estados, criando conflitos fiscais horizontais. Fragmentário porque a estrutura federativa montada não levou em consideração as disparidades regionais no país e, pelas razões acima apontadas, acabou por agravá-las.

De 1930 a 1945, duas constituições (a de 1934 e a de 1937) foram promulgadas; a primeira teve curta duração e foi substituída por uma outra de cunho autoritário que impunha, ademais, uma tendência de maior centralização, procurando subtrair a capacidade de geração de recursos das subesferas. Essa tendência não era, no entanto, refletida nas estatísticas.

*"Entre essas tendências não refletidas adequadamente nas estatísticas, as mais importantes foram, provavelmente: 1) as transferências intergovernamentais de responsabilidades funcionais, da jurisdição estadual para a federação; 2) o crescimento das receitas e despesas extra-orçamentárias, canalizadas através de instituições controladas pelo governo federal; 3) o declínio da autonomia política e fiscal nos níveis*

---

11 Se em 1907 65,8% dos recursos tributários totais encontravam-se em poder do governo federal, em 1930 cai para 51,2% indicando uma descentralização. Fenômeno semelhante ocorre com as despesas, pois estados e municípios passam de 36,4% dos gastos totais para 46% no mesmo período. Importante salientar, no entanto, que o aumento da participação das receitas se dá fundamentalmente nos estados de São Paulo e Minas Gerais, revelando o caráter desigual da estrutura federativa deste período. MAHAR (1976).

*estadual e municipal.*"<sup>12</sup>

Ainda que, formalmente, o federalismo fosse definido na Constituição e na organização dos poderes, a forma de atuação centralizadora do governo federal foi responsável por um verdadeiro golpe no sistema federativo.

De 1945 até a intervenção militar em 1964, a estrutura federativa novamente ganha um caráter descentralizador. Foi o período do federalismo cooperativo, em que houve uma grande ênfase na cooperação financeira intergovernamental, diferentemente do modelo federalista da República Velha - baseado na competição e concorrência das competências tributárias - ou do Estado Novo, em que houve uma centralização. Baseado no espírito liberal, o objetivo da estrutura que emergiu após a redemocratização era a da descentralização cooperativa.

Esse curioso processo em que se desenvolveram vários pactos federativos, e onde a autonomia das subunidades sucumbia à lógica mais geral do relacionamento do poder central revela, conforme adverte CAMARGO (1993), uma lógica "pendular e evolutiva"<sup>13</sup>, onde combinaram-se períodos de maior centralização com outros de descentralização, determinando uma fragmentação da autonomia das subesferas. Inserido neste quadro fragmentário, a ordem federativa recorrentemente sucumbiu em regimes autoritários conforme demonstrado no período 1930/45.

O exemplo recente mais marcante neste caso encontra-se na centralização tributária contida nas reformas de 1966/67 e sua paulatina descentralização ainda nos anos setenta, culminando com a Reforma Tributária da Constituição de 1988. A maior autonomia das subunidades foi gradativamente sendo conquistada à medida que o regime autoritário perdia vigor. A

---

<sup>12</sup> MAHAR (1976), p. 250.

<sup>13</sup> Termo cunhado pelo ex-ministro Golbery do Couto e Silva

redemocratização impôs uma maior descentralização e ampliação do papel dos estados e municípios. É este aspecto que se pretende demonstrar na seção seguinte.

## 1.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E ENDIVIDAMENTO: 1966/88

A mudança institucional em 1964 representou uma reorientação abrangente das opções desenvolvimentistas e de política econômica que até então vigiam no país. As reformas Tributária, Financeira e Administrativa, além do rigoroso controle sobre sindicatos e entidades de classe, 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. A centralização tributária apresentou-se como uma das alternativas cruciais para garantir o alcance desse objetivo, além de possibilitar 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.

*"Esta parece ser a essência do chamado federalismo de integração que teria início na reforma de 1966, prolongando-se aos dias atuais. A maior racionalidade do sistema justificaria, desta forma, a concentração de poderes nas mãos do governo federal."<sup>14</sup>*

Os instrumentos utilizados no campo tributário objetivavam dar maior racionalidade arrecadatória. Eliminou-

---

<sup>14</sup> AFFONSO (1988), p. 13

se a bitributação, comum, principalmente, em impostos indiretos; eliminou-se a incidência em cascata; reduziu-se o número de impostos; aumentou-se a capacidade de arrecadação de alguns tributos, merecendo destaque o Imposto de Renda, que possuía um desempenho modesto e com baixa generalização.

No *front* não tributário merece destaque a descentralização administrativa e a criação de inúmeras empresas e autarquias que, como será visto adiante, serviram como canal para a elevação de gastos das esferas subnacionais, além de ter sido um instrumento que garantiu ao governo federal interferir sobre as 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 vigiram até àquela época deram lugar a uma nova estrutura financeira que garantiu uma ampliação do controle da massa de recursos financeiros pelo governo central<sup>15</sup>. 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

---

15 Cf. sobre este ponto OLIVEIRA (1984)

econômica.

Pelas razões acima apontadas, a complexidade do federalismo no Brasil não pode se limitar exclusivamente à questão tributária, sob pena de se proceder 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 central<sup>16</sup>.

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.<sup>17</sup>

Decorrente desse arranjo tênue e fragmentário é necessário salientar duas características importantes que marcaram o esquema centralizador concebido nas reformas dos anos sessenta. A primeira refere-se à questão tributária,

---

<sup>16</sup> Sobre os impasses e dificuldades desta sistemática ver DINIZ & OLIVEIRA (1993), AFONSO (1990).

<sup>17</sup> Sobre isto ver LEME (1992).

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.<sup>16</sup>

A segunda relaciona-se com a amplitude das reformas centralizadoras, 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 despesas<sup>17</sup>.

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

---

<sup>16</sup> 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 cf. OLIVEIRA (1991), PASTORE(1981), AFFONSO(1988).

<sup>17</sup> LOPREATO (1992) afirma que as empresas estatais estaduais constituíam-se basicamente em unidades de gasto.

esclarecedor do que representou essa sistemática em termos de comprometimento para os Tesouros.<sup>20</sup>

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 acabou por agravar a perda de autonomia econômica e política dos governos subnacionais. Isto se dá principalmente quando analisamos 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.<sup>21</sup>

É importante salientar que o objetivo da descentralização administrativa era exatamente a de vincular e integrar políticas setoriais a grandes projetos liderados pelo Governo Federal com o fim precípua de garantir maior agilidade decisória e possibilitar um maior controle da esfera federal. Esta descentralização foi um dos braços da teia maior das reformas estruturais da década dos sessenta. A face perversa dessa situação em termos do federalismo se mostra a partir da criação de mais uma dificuldade imposta à autonomia das esferas estaduais. Já não são tão óbvias, entretanto, as consequências para o financiamento dos governos estaduais. Isto porque nem sempre ficava clara a forma de financiamento das operações que envolviam empresas ou autarquias estaduais no bojo de projetos do governo central. Como já assinalado, embora nos balanços estaduais seja quase imperceptível as implicações de operações desta natureza, os Tesouros estaduais acabavam por arcar com o

---

<sup>20</sup> AFONSO (1991) aponta as dificuldades metodológicas para se ter uma visão clara da situação financeira de estados e municípios.

<sup>21</sup> Ver REZENDE & AFONSO (1988). Este ponto será retomado à frente.

custo dos recursos envolvidos.

De qualquer forma, seja através da utilização de empresas estaduais, seja através da própria administração direta, o endividamento tornou-se uma das alternativas importantes para dar conta da diminuição da poupança fiscal dos estados, principalmente após 1975.

*"A segunda dimensão das novas formas de relacionamento entre esferas de governo refere-se ao endividamento. Entre as suas diferentes modalidades, destaca-se a dívida das empresas produtivas estatais. Para estas, as reformas liberais de meados da década dos sessenta significaram a extinção de sua principal fonte de financiamento, constituída de recursos fiscais, e a adoção do regime de autofinanciamento de suas atividades correntes, sendo a expansão e a modernização coberta por crédito federal. O endividamento junto aos bancos oficiais tornou-se, assim, a via fundamental para o financiamento dos investimentos." <sup>22</sup>*

Este quadro se agrava 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 Tesouros estaduais tornavam-se, desta forma, avalistas desses empréstimos. 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.

O caráter e a natureza das reformas centralizadoras relacionavam-se diretamente com a preocupação do poder central em direcionar prioridades desenvolvimentistas, bem como o processo de acumulação.<sup>23</sup> Dentro desta estrutura, os governos subnacionais eram praticamente impedidos de garantir, autonomamente, prioridades regionais. Não parece difícil perceber que sob governos autoritários, com governadores nomeados pelo governo central, as querelas

---

<sup>22</sup> AFFONSO (1988), p. 20

<sup>23</sup> Cf. OLIVEIRA (1981).

políticas se diluíam e, principalmente até a primeira metade dos anos setenta, não foram capazes de desfazer o "pacto federativo unilateral". Após o advento do AI-5 e a diminuição do percentual destinado ao FPM e FPE o fenômeno centralizador adquire maior relevância.<sup>24</sup>

A forma encontrada pelos estados para garantir a ampliação de sua capacidade de gasto, e suprir a ausência de poupança financeira, capaz de garantir os recursos para todas as despesas requeridas, foi o endividamento, que surge como uma alternativa importante, além da utilização das autarquias e empresas estatais como captadoras de recursos. A lógica do endividamento, no entanto, apresentou características diferenciadas de acordo com o momento político e econômico pelo qual passou a economia brasileira. Assim, durante os anos setenta, é possível identificar dois períodos distintos no tocante à demanda por empréstimos de curto e longo prazo.

O primeiro período, que vai de 1968 até 1974 é caracterizado pela imposição de rígidos controles ao acesso a fontes internas de endividamento, dificultando sobremaneira o recurso às operações de crédito. Era proibido, pelo prazo de dois anos, a emissão e lançamento de obrigações de qualquer natureza, exceto para o caso de obras e serviços reprodutivos em que eram previstas excepcionalidades. Os limites, no entanto, eram alterados sempre que servissem aos interesses políticos e econômicos do governo federal.

*"O interesse do governo de intervir no poder de decisão sobre o endividamento e de influir no destino dos gastos revelou-se na abertura dada aos estados para suspender a proibição, quando se tratar de títulos especificamente vinculados a financiamento de obras ou serviços reprodutivos; financiamento de máquinas e equipamentos rodoviários; execução de obras de saneamento básico, projetos de urbanização de conjuntos habitacionais de baixa renda; e investimentos específicos financiados com recursos do PIS/PASEP,*

---

<sup>24</sup> Uma análise do papel do FPE e FPM na distribuição institucional da renda pode ser encontrado em LOPREATO (1981). SOCOLIK(1986) apresenta detalhadamente os critérios de distribuição e rateio das transferências a estados e municípios.

*desde que apreciados pelo CMN e submetidos à deliberação do Senado Federal. Ademais, outros pedidos poderiam merecer apreciação positiva seguindo o mesmo trâmite burocrático." 25*

Importante destacar que este foi um período em que os principais recursos transferidos eram vinculados a programas especiais. Merecem destaque neste caso as vinculações de 50% dos recursos do FPE ao Orçamento de Capital do respectivo estado da federação e sua aplicação de acordo com as diretrizes do governo federal.<sup>26</sup> No caso do FPM, 50% desses recursos eram vinculados a programas de Educação e Cultura, Fundos de Desenvolvimento, abastecimento etc. e os impostos únicos eram integralmente vinculados às despesas de capital e aos programas de transporte rodoviário, ou a concessionárias de Energia Elétrica estaduais.<sup>27</sup>

Salienta-se, ademais, que os estados com maior poder de geração de receitas próprias - principalmente através do peso representado pelo ICM, como é o caso dos estados da Região Sudeste, particularmente Minas Gerais e São Paulo - têm maior capacidade de geração de poupança própria. As vinculações para esses casos certamente representavam perda de autonomia e rigidez no uso dos recursos disponíveis; no entanto sua menor importância percentual nos recursos disponíveis os colocava em melhor situação do que os estados com maior dependência.

Essa primeira fase coincide com o período de crescimento acelerado do país, em que o crescimento econômico facilitava a elevação das receitas, principalmente a de ICM dos estados mais importantes economicamente, ao lado da

---

25 LOPREATO (1992), p. 16.

26 AFFONSO(1988) .

27 SOCOLIK (1986) e AFFONSO (1988).

expressiva concentração dos recursos em poder da União.<sup>28</sup> Em que pese a significativa perda de autonomia das subunidades, a lógica política àquele momento não implicava problemas, uma vez que o regime autoritário encontrava, principalmente nos governos estaduais e nas prefeituras das capitais, importantes aliados.

A segunda fase, que vai de meados dos anos setenta até a promulgação da Constituição de 1988 é marcada por importantes modificações no relacionamento entre as esferas da federação, vindo a coincidir, não por acaso, com o período de desaceleração do crescimento e com a colocação em xeque dos governos militares e a posterior redemocratização em um país em crise. As Tabelas 1.2 e 1.5 são capazes de demonstrar que, a partir de 1975, não obstante a distribuição dos recursos efetivamente disponíveis dos estados e municípios tenha se mantido em patamar semelhante ao do período logo após a centralização, a despesa líquida própria por nível de governo das esferas inferiores se ampliou.

No aspecto referente ao federalismo tributário e ao endividamento é importante notar que, em termos gerais, a maior descentralização dos recursos e a elevação da participação de estados e municípios nos gastos por nível de governo, combinaram-se elevações nas operações de crédito das subunidades e na ampliação dos níveis de endividamento.<sup>29</sup> Isto foi possível porque as rígidas normas vigentes de

---

<sup>28</sup> A tabela 1.1 apresenta a distribuição dos recursos por nível de governo. É flagrante a concentração da arrecadação no período 1968/74.

<sup>29</sup> É este é um ponto importante. Como vem sendo salientado na presente dissertação, a centralização tributária foi uma das responsáveis pelo crescimento do endividamento estadual nos anos setenta e oitenta. No entanto, a elevação das operações de crédito sofria limitações do Banco Central, de sorte que as empresas estatais foram estrategicamente utilizadas para captar recursos sem o controle do BACEN. Nesta segunda fase, no entanto, o endividamento se relaciona mais com o afrouxamento das regras de empréstimos pelo setor público estadual e municipal do que devido à centralização tributária. Percebe-se, portanto, que há uma mudança no sistema e mesmo assim as esferas estaduais não se ajustam.

controle de endividamento foram paulatinamente sendo relaxadas, merecendo destaque a utilização significativa dos recursos extralimites por unidades federadas menos importantes economicamente. É o que demonstra a tabela 1.3, onde estados como a Paraíba mantinham em 1987 um saldo extralimite superior em mais de 150% ao saldo intralimite das dívidas contraídas.<sup>30</sup>

Ao mesmo tempo, é importante destacar que, para se inserir nos objetivos de política econômica do governo federal nos anos setenta, o recurso ao endividamento externo, principalmente de empresas estatais, representou uma importante fonte de ampliação dos níveis de endividamento geral das subesferas. Diante da obstinada opção do governo Geisel em levar adiante os projetos do II PND, sem alterar as condições de financiamento da economia brasileira, a alternativa acabou sendo o recurso ao endividamento. O problema é que, conforme demonstra a tabela 1.4, a elevação dos subsídios ao setor privado e os pagamentos dos serviços da dívida interna já colocavam as dificuldades que logo sobreviriam no campo do padrão de financiamento do Setor Público. De fato, conforme demonstram os dados, a Carga Tributária Bruta média sofre uma queda importante no final dos setenta, desnudando as dificuldades de financiamento com recursos próprios. Segundo frisou LOPREATO (1992), as dificuldades de financiamento fizeram os estados reféns das negociações com o Governo Federal, das condições favoráveis de empréstimos externos e da definição da política de crédito interno, sobretudo das agências oficiais.

Assim, se de um lado vislumbrou-se, no campo da distribuição dos recursos tributários entre os diversos

---

<sup>30</sup> O Banco Central determinava regras de endividamento para as esferas subnacionais dentro de certos limites. Eventualmente (e no caso do Brasil isto era comum principalmente nos estados do Norte/Nordeste) o Banco Central permitia que os estados e municípios ultrapassassem os limites definidos nas Resoluções do BACEN. O endividamento intralimites é o que se encontrava de acordo com as determinações e os extralimites são aqueles motivo de negociações.

níveis de governo, uma maior descentralização, a mesma veio acompanhada de crescentes dificuldades, principalmente para os estados, decorrente da desaceleração do crescimento e da conseqüente queda da Carga Tributária Bruta (CTB) e da Carga Tributária Líquida (CTL). Ressalte-se, no entanto, e este é um aspecto de extrema importância para o entendimento da fragilização das condições de financiamento das esferas estaduais nos anos oitenta, que a partir de 1976 as oportunidades de elevação das operações de crédito dessas subesferas eram quase ilimitadas, uma vez que as resoluções do Senado caminharam no sentido de não se obedecer aos limites vigorantes. Ademais, as regulamentações restritivas tornavam-se peças ficcionais caso os recursos fossem utilizados para projetos ou objetivos considerados prioritários pelo Governo Federal.

Com efeito, a natureza do endividamento neste período se relaciona menos com a centralização tributária do que com a desaceleração da economia e seus efeitos danosos sobre o ICM. O problema é que boa parte da dívida contratada sequer aparece nos balanços estaduais, ocultando o fato de que a situação era ainda pior.

De 1975 ao primeiro biênio dos anos oitenta foi demonstrado que boa parte da dívida contratada pelos governos estaduais junto a fontes oficiais tinha como contrapartida o pagamento de juros e amortizações de dívidas acumuladas. No caso da dívida externa, a entrada de recursos acabava por servir aos objetivos de fechamento do Balanço do Pagamentos.

A partir de 1975 a dependência das subunidades em relação ao Governo Federal diminui em função das alterações nas regras de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do afrouxamento nas regras de repasses. AFFONSO (1988) afirma, por outro lado, que ocorre uma acentuação da dependência,

estimulada por dois importantes vetores<sup>31</sup>. O primeiro relaciona-se com o papel desempenhado pelas transferências não-regulares como fornecedoras de recursos para estados e municípios e o segundo com a dimensão da crise econômica sobre o financiamento público estadual. Quanto ao primeiro ASPECTO, AHA PARTE AHAHAH RECURSOS AHAHAHAH DE articulações políticas para se materializarem. Isto, certamente, implicava em concessões, representando, por decorrência, possibilidades de ampliação da dependência.

A natureza desta possível dependência deve, no entanto, ser relativizada. O argumento central do autor se baseia no fato de que as Receitas Próprias Estaduais no período 1975/84 reduziram-se em relação ao período 1967/75 em torno de 12%, enquanto as Receitas de Transferências ampliaram sua importância relativa em torno de 40% e as operações de crédito em quase 50%.

Se agregadamente esses dados podem revelar uma maior dependência - principalmente no tocante ao fato de que as transferências negociadas ganharam cada vez mais importância neste período, ao mesmo tempo em que houve uma elevação das contribuições parafiscais (que não são contabilizadas nas transferências) - não se pode dizer, contudo, que a perda de posição relativa das receitas próprias em relação às transferências signifique perda de autonomia das subesferas. Mesmo que as transferências negociadas tenham aumentado, elas passam a ser relevantes particularmente após 1979, conforme dados apresentados pelo próprio AFFONSO (1988). É nítido o maior grau de autonomia das subesferas no período 1975/84 se comparado com o período 1968/75.

Ademais, uma análise a partir dos gastos revela que a

---

<sup>31</sup> "Processou-se a transição de uma dependência predominantemente tributária, das esferas inferiores em relação ao governo central, para outra de caráter basicamente financeiro. Criaram-se novos laços de subordinação enquanto outros, já existentes, ganharam uma importância que não tinham." AFFONSO (1988), p. 40.

despesa líquida própria por nível de governo das subesferas federativas inicia uma trajetória de crescimento a partir de 1975, conforme demonstra a tabela 1.5, onde as participações estaduais e municipais na despesa agregada apresentam elevação, respectivamente, de 89% e 141% no período de 1975 a 1988. Se admitirmos, como o faz AFONSO (1992), que a distribuição das despesas por nível de governo é o principal eixo de mensuração do grau de descentralização fiscal, é evidente uma maior desconcentração com conseqüências claras para o equilíbrio federativo nesse período.<sup>32</sup>

Contudo, e isto é importante ser salientado, a desagregação das despesas das subunidades demonstra ter havido uma elevação dos encargos e amortizações das dívidas interna e externa, particularmente a partir de 1980 (tabela 1.6). De 1982 para 1983 os encargos e amortizações das dívidas interna e externa, conjuntamente, experimentaram crescimento real de 26,4%, elevando sua participação no total das despesas dessas unidades de 7,8% para 11,52%. Estes mesmos valores alcançam mais de 13% em 1985, revelando que parte do aumento dos gastos das subesferas se explica pela maior participação dos encargos da dívida.

Desta forma, AFFONSO (1988) exagera ao afirmar que, após 1975, a descentralização apenas modificou a natureza da dependência das subesferas federativas à União, decorrente do papel desempenhado pelas transferências voluntárias. A elevação dos gastos das subesferas revela que, não obstante o governo federal tenha procurado "descentralizar controlando", através das transferências vinculadas ou mesmo através das não regulares ou negociadas, os governos subnacionais responderam com o aumento dos gastos, principalmente a partir das eleições de 1982. E este é um ponto importante no

---

<sup>32</sup> LEVIN (1991).

fortalecimento do argumento de que a natureza do federalismo pós-66 demonstrou que não havia restrição orçamentária para as subesferas. Vale dizer, o governo central acabava por honrar os compromissos assumidos por estados e municípios, mesmo que isto representasse desequilíbrios orçamentários para a União, revelando o caráter peculiar do federalismo brasileiro. Ainda que parte dessas despesas tenham decorrido de pagamentos de encargos e amortizações de dívidas pretéritas, é inegável a elevação na capacidade de gasto, principalmente dos estados, nesse período, corroborando o argumento de LEVIN (1991) no tocante à mensuração do grau de descentralização através dos gastos e não somente das receitas disponíveis.

Ademais, segundo AFONSO (1992), ao analisar a Formação Bruta de Capital Fixo e o Consumo Corrente por nível de governo de 1970 a 1990, é incontestável a perda de participação relativa da União nessas duas contas, reafirmando que, a despeito do crescimento relativo dos encargos e amortizações das dívidas interna e externa neste período, uma análise a partir do gasto agregado por nível de governo demonstrou ter havido uma maior descentralização. Este vetor, apontado por AFFONSO (1988), não pode ser considerado importante na acentuação da dependência das subesferas após 1975.

O outro vetor relevante na questão federativa e da dependência refere-se ao impacto danoso que a crise econômica exerce sobre a arrecadação de impostos, principalmente o ICM/ICMS, imposto de caráter nitidamente pró-cíclico.<sup>33</sup> Este sim, um aspecto problemático no equilíbrio federativo,

---

<sup>33</sup> É importante acrescentar que, como as alíquotas deste imposto poderiam ser manipuladas a serviço da política econômica governamental, a União utilizou-se de incentivos fiscais com o intuito de obter superavit em Conta Corrente. Desta forma, além de ter representado uma renúncia fiscal que contribuiu para a queda na Carga Tributária Bruta e dos impostos federais, houve um impacto também sobre o ICM estadual, principalmente dos estados cuja pauta de exportações representava importante papel na arrecadação deste imposto.

uma vez que representou impacto na situação fiscal e na capacidade de geração de poupança própria das subesferas, tornando-as reféns da rolagem de dívidas pretéritas e de constantes acordos de renegociação com o Tesouro Nacional e o Banco Central. De fato, conforme demonstra a tabela 1.7, as receitas tributárias agregadas dos estados da federação apresentam queda de aproximadamente 10%, não contrabalançadas pelo crescimento das transferências federais, uma vez que as receitas totais dos estados assistem a uma queda de 9% em igual período<sup>34</sup>. Da mesma forma, estados como São Paulo e Minas Gerais apresentam receitas decrescentes até 1985 no primeiro estado e 1984 no segundo.<sup>35</sup> Para a região Sudeste, que detém, em média, 62% da arrecadação total de ICM a situação é ainda pior. Esses dados encontram-se nas tabelas 1.8 e 1.9. Neste caso, no entanto, a autonomia diminui, muito mais como decorrência da crise, e não de uma atuação centralizadora e indiscriminada do governo central, corroborando o caráter peculiar da estrutura federativa brasileira.

Verificando que os encargos das dívidas interna e externa apresentaram uma elevação de 10%, acompanhada do crescimento nas amortizações de 36% entre 1982 e 1984, não é difícil perceber que a situação financeira dos estados apresenta sérios comprometimentos (tabela 1.6). É interessante observar, ademais, que os estados da Região Sudeste assistiram às maiores quedas acumuladas na arrecadação de ICM até 1984, período em que a recessão e a opção pelo *drive-exportador* mereceu destaque, conforme pode

---

<sup>34</sup> CARNEIRO (1991) mostrou a queda na CTB decorrente da opção pelo *drive-exportador* a partir de 1983. AFFONSO (1988) atentou para os efeitos danosos da crise econômica sobre a arrecadação estadual e o conseqüente aumento da dependência das subesferas.

<sup>35</sup> Mesmo com a elevação das alíquotas de ICM determinadas pelas emendas à Constituição dos Deputados Passos Porto e Airton Sandoval.

ser observado na tabela 1.8.<sup>36</sup>

A outra face da crise encontra-se na forma como houve o enquadramento dos estados e municípios nos limites e controles ao endividamento e nos gastos impostos pelo ajuste monitorado pelo FMI. O fato é que, a despeito da descentralização após 1975/76, os anos oitenta introduzem um elemento adicional de extrema importância para as finanças públicas estaduais: a crise econômica, que combinou estagnação do PIB e alta inflação.

A crise econômica e a abertura democrática que se iniciou no governo Geisel foram as principais responsáveis pela descentralização ocorrida após a segunda metade da década dos setenta, e não uma clara opção descentralizadora.

Oliveira (1985) demonstrou que a descentralização após 1975:

*"Foi uma tentativa de recuperar uma das propostas explicitamente contida na reforma de 1966, mas negada nos seus desdobramentos, de fortalecimento do regime federativo e de atenuação das discrepantes bases econômicas e tributárias regionais."*<sup>37</sup>

No próximo capítulo será discutida a falência do financiamento estadual nos anos oitenta à luz da discussão federativa aqui procedida.

---

<sup>36</sup> Este impacto é ainda mais grave no Estado de Minas Gerais, pois, como será visto no terceiro capítulo, sua estrutura industrial encontra no setor exportador de Bens Intermediários elemento central de dinamismo.

<sup>37</sup> OLIVEIRA (1985), p. 50

**TABELA 1.1.**  
**ARRECADACAO TRIBUTARIA PROPRIA**  
**POR NIVEL DE GOVERNO**

*EM %*

ANOS	UNIAO	ESTADOS	MUNICIPIO
1967	45.80	49.40	4.80
1968	51.50	44.70	3.80
1969	53.70	42.70	3.70
1970	54.40	41.90	3.70
1971	56.40	40.00	3.60
1972	58.30	37.80	3.80
1973	59.80	36.50	3.70
1974	60.70	35.60	3.70
1975	60.50	35.60	3.90
1976	63.80	31.80	4.50
1977	62.80	32.30	4.90
1978	60.70	33.90	5.40
1979	60.30	31.10	5.60
1980	62.60	32.70	4.60
1981	61.60	33.70	4.70
1982	61.00	34.20	4.70
1983	63.70	31.90	4.40
1984	63.00	33.10	3.90
1985	70.40	27.00	2.60
1986	67.10	30.10	2.80
1987	69.90	27.40	2.70
1988	70.20	26.90	2.90
1989	65.40	31.70	2.90
1990	64.80	31.60	3.60

FORTE: SEF/MF apud AFFONSO (1969) ate 1988

SEF/MF apos 1988 apud AFONSO (1992)

**TABELA 1.2.**  
**DISTRIBUICAO DOS RECURSOS**  
**EFETIVAMENTE DISPONIVEIS**

ANOS	EM %		
	UNIAO	ESTADOS	MUNICIPIOS
1967	36.80	45.10	18.20
1968	40.50	42.50	17.00
1969	45.80	39.70	14.50
1970	45.70	39.60	14.80
1971	47.70	38.30	14.00
1972	49.60	36.50	13.90
1973	50.40	36.20	13.40
1974	51.60	35.20	13.10
1975	51.60	35.10	13.20
1976	52.40	33.90	13.60
1977	52.00	33.90	14.20
1978	49.70	35.40	14.90
1979	49.20	35.40	15.30
1980	52.80	33.30	13.90
1981	51.90	33.40	14.70
1982	51.20	33.90	15.00
1983	54.40	31.40	14.20
1984	52.80	32.80	14.40
1985	61.00	27.30	11.60
1986	57.00	29.80	13.20
1987	60.70	27.80	11.50
1988	61.30	27.40	11.40
1989	57.30	29.80	12.90
1990	53.80	30.40	15.90

FONTE: SEF/MF apud AFFONSO (1989) ate 1987

SEF/MF apud AFONSO (1992) a partir de 1986

TABELA 1.3.

## SALDOS DA DÍVIDA EXTRA-LIMITES

AGOSTO/1987

EM CR\$ MIL

ESTADO	DATA dia POSICAO	LIMITE REGULAMENTAR (resolução do Senado)	SALDO DEVEDOR OBSERVADO			SALDO em % do LIMITE		DÍVIDA Intra+Extra % Receita Líquida
			Intralimite	Extralimite	Intra+Extra	Intra limite	Intra+Extra limite	
Acre	março	3 275 000	45 636	347 160	392 796	1,39	11,99	8,40
Amazonia	fevereiro	6 694 222	190 438	831 402	1 021 840	2,64	15,26	10,69
Para	junho	10 001 393	1 106 425	1 221 230	2 327 655	11,06	23,27	16,29
Roraima	dez. (1986)	3 065 171	341 417	377 198	718 615	11,14	23,44	16,41
Alagoas	junho	7 526 720	3 189 198	7 551 800	10 740 998	42,37	142,70	99,89
Bahia	março	35 027 097	5 532 502	15 269 883	20 802 385	15,79	59,39	41,57
Ceará	junho	12 629 901	2 167 725	5 186 422	7 344 147	17,08	58,15	40,70
Maranhão	março	5 362 447	6 034 379	1 159 271	7 193 650	112,53	134,15	93,90
Paraíba	junho	7 095 210	2 316 804	10 115 514	12 432 318	32,65	175,22	122,05
Pernambuco	março	12 726 651	3 142 028	12 131 914	15 273 942	24,69	120,02	84,01
Piauí	abril	4 996 499	1 650 759	1 189 768	2 840 527	33,04	56,85	39,80
Rondonia	junho	6 374 366	1 186 769	1 039 477	3 126 246	18,62	49,04	34,33
Sergipe	jun. (1986)	1 712 552	341 016	1 590 980	1 931 996	19,91	112,81	78,97
Espírito Santo	abril	7 839 949	1 703 833	1 053 223	2 757 056	21,73	35,17	24,62
Minas Gerais	junho	50 087 685	37 956 096	6 841 732	46 797 828	64,24	79,20	55,44
Rio de Janeiro	junho	58 674 027	46 178 915	13 774 532	59 953 447	78,70	102,18	71,42
São Paulo	maio	186 126 857	119 169 006	3 326 874	122 495 880	64,03	65,81	46,07
Paraná	dez. (1986)	10 453 210	1 254 020	2 676 247	3 930 276	12,00	37,60	26,32
Rio Grande do Sul	junho	49 135 831	47 257 731	9 203 459	56 461 190	96,18	114,91	80,44
Santa Catarina	março	9 305 298	13 035 240	904 533	13 939 773	140,08	149,80	104,86
Goiás	junho	17 537 533	8 005 602	1 452 315	9 517 916	45,99	54,27	37,99
Mato Grosso	maio	8 032 332	3 655 790	3 536 184	7 191 974	45,51	89,54	62,68
Mato Grosso do Sul	junho	12 287 124	550 270	3 014 917	3 565 187	4,48	29,02	20,31

FONTE: Relatório BACEN/DEMOB. apud AFONSO (1988).

TABELA 1.4.  
CARGA TRIBUTARIA BRUTA E LIQUIDA  
BRASIL 1974/89

		EM % DO PIB							
ITENS	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	
CARGA TRIBUTARIA BRUTA	25.1	25.2	25.1	25.6	25.7	24.6	24.7	24.6	
IMPOSTOS									
Impostos diretos	10.4	11.3	11.6	12.2	12.3	12.4	11.2	11.7	
Impostos indiretos	14.7	13.9	13.5	13.4	13.4	12.2	13.5	12.9	
TRANSFERENCIAS									
Juros div.int.	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.8	1.1	
Juros div.ext	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.3	
Assist. e prev.	6.1	6.7	7.2	7.2	8.1	7.8	7.8	8.2	
Subsidios	2.2	2.7	1.6	1.5	1.9	1.9	3.7	2.7	
CARGA TRIBUTARIA LIQUIDA	16.3	15.2	15.6	16.2	15.0	14.0	12.0	12.3	

ITENS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
CARGA TRIBUTARIA BRUTA	25.1	24.7	21.4	22.0	25.0	23.3	21.9	22.0
IMPOSTOS								
Impostos diretos	12.6	12.1	11.2	11.7	12.4	11.5	11.0	11.2
Impostos indiretos	12.5	12.6	10.2	10.3	12.6	11.8	10.9	10.8
TRANSFERENCIAS								
Juros div.int.	1.2	1.5	2.0	2.3	1.2	1.0	1.6	1.4
Juros div.ext	1.1	1.6	1.7	1.5	1.3	1.4	1.7	1.7
Assist. e prev.	8.5	8.3	7.6	7.1	7.9	7.3	7.0	7.5
Subsidios	2.5	2.6	1.6	1.5	1.5	1.7	1.1	1.9
CARGA TRIB. LIQUIDA	11.8	10.7	8.5	9.6	13.1	11.9	10.5	9.5

FONTE: BACEN/DEPEC apud CARNEIRO (1992)

TABELA 1.5

## DISTRIBUICAO DA DESPESA LIQUIDA PROPRIA POR NIVEL DE GOVERNO

ANOS	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>1</sup>	1990 <sup>2</sup>	1991 <sup>2</sup>
<b>UNIAO</b>												
Porcentagem do PIB	9.72%	13.51%	14.82%	16.29%	13.60%	10.86%	11.35%	12.34%	10.41%	14.45%	14.16%	11.92%
Composicao	54.6%	57.0%	57.1%	64.1%	62.8%	62.9%	50.4%	52.0%	48.4%	54.9%	49.3%	48.2%
Evolucao Real <sup>3</sup>	17%	29%	48%	85%	100%	84%	95%	107%	90%	129%	121%	103%
<b>ESTADOS</b>												
Porcentagem do PIB	6.98%	8.32%	8.52%	6.63%	5.69%	6.96%	7.86%	8.13%	7.46%	8.17%	10.20%	7.16%
Composicao	39.2%	35.1%	32.8%	26.1%	26.3%	33.9%	34.9%	34.2%	34.7%	31.1%	35.5%	28.9%
Evolucao Real <sup>3</sup>	29%	43%	65%	82%	100%	129%	159%	168%	154%	174%	209%	148%
<b>MUNICIPIOS</b>												
Porcentagem do PIB	1.10%	1.87%	2.61%	2.48%	2.35%	2.70%	3.31%	3.28%	3.62%	3.68%	4.37%	5.68%
Composicao	6.2%	7.9%	10.0%	9.8%	10.8%	13.2%	14.7%	13.8%	16.8%	14.0%	15.2%	22.9%
Evolucao Real <sup>3</sup>	11%	24%	49%	75%	100%	122%	160%	164%	181%	190%	217%	286%
<b>GLOBAL</b>												
Porcentagem do PIB	17.80%	23.70%	25.95%	25.40%	21.64%	20.52%	22.52%	23.75%	21.48%	26.30%	28.73%	24.76%
Composicao	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Evolucao Real <sup>3</sup>	20%	33%	52%	83%	100%	100%	118%	129%	117%	148%	155%	135%

FONTE: Afonso (1988), Anexo de Tabelas e Quadros

## OBSERVACOES:

<sup>1</sup> Dados provisionais, sujeitos a revisao

<sup>2</sup> Estimativas Preliminares

<sup>3</sup> Indice: ano-base 1980

TABELA 1.0  
DESpesas Totais dos Estados

ESPECIFICACAO	CR\$ milh6es				
	1982	1983	1984	1985	1986
DESpesas POR CATEGORIA ECONOMICA					
Despesas Correntes	23 257 377	20 763 707	19 979 500	26 255 485	32 521 527
Despesas de Custeio	11 965 837	10 266 738	9 471 659	12 407 172	16 376 302
Pessoal	9 910 025	6 693 678	7 763 415	10 247 210	13 682 970
Transferencias Correntes	11 291 540	10 476 967	10 507 850	13 848 313	16 145 225
Transferencias Intra governamentais	4 046 019	3 586 087	3 675 730	4 402 436	5 167 636
Transferencias Intergovernamentais	3 889 020	3 287 914	3 461 571	4 225 687	5 593 691
Encargos da Divida Interna	915 735	1 285 043	1 207 510	2 214 500	1 619 203
Encargos da Divida Externa	582 992	522 324	456 242	627 540	517 787
Despesas de Capital	8 052 717	6 160 103	6 943 484	10 481 075	12 061 257
Investimentos	2 380 622	1 551 943	1 793 353	2 746 450	3 392 895
Transferencias de Capital	4 690 076	3 936 995	4 202 196	6 714 450	7 489 544
Transferencias Intra governamentais	3 419 200	2 448 589	2 712 835	4 361 973	5 322 200
Transferencias Intergovernamentais	251 201	167 626	172 920	124 716	166 965
Amortizacao da Divida Interna	834 714	1 178 092	1 191 427	1 834 263	1 435 309
Amortizacao da Divida Externa	121 080	114 553	109 649	360 507	522 619
Despesa Orcamentaria	31 310 094	26 923 810	26 922 893	36 736 580	44 582 784
ESPECIFICACAO	1987	1988	1989	1990	1991 -
DESpesas POR CATEGORIA ECONOMICA					
Despesas Correntes	32 076 928	28 525 916	32 859 586	37 809 356	33 072 865
Despesas de Custeio	15 855 758	14 520 216	16 499 084	19 099 869	15 820 187
Pessoal	13 094 109	11 191 732	12 645 766	14 849 597	12 051 215
Transferencias Correntes	16 221 171	14 005 701	16 360 502	18 709 488	17 245 989
Transferencias Intra governamentais	5 411 604	4 968 407	5 478 180	5 826 015	6 004 818
Transferencias Intergovernamentais	4 776 238	4 412 554	6 259 838	7 184 322	6 855 996
Encargos da Divida Interna	2 854 331	1 570 534	1 172 343	1 723 403	1 495 684
Encargos da Divida Externa	319 689	352 430	284 351	103 876	163 757
Despesas de Capital	11 019 475	11 808 665	12 155 575	12 744 683	9 441 548
Investimentos	2 987 949	2 834 024	3 558 388	3 484 778	2 553 905
Transferencias de Capital	6 773 802	7 193 772	7 036 556	6 950 413	4 913 939
Transferencias Intra governamentais	4 307 990	4 250 347	3 932 439	4 446 732	2 281 491
Transferencias Intergovernamentais	128 935	474 045	173 857	140 145	146 734
Amortizacao da Divida Interna	1 895 802	1 867 014	2 395 248	2 193 917	2 328 943
Amortizacao da Divida Externa	412 926	557 286	484 091	107 684	66 780
Despesa Orcamentaria	43 096 403	40 334 581	45 015 161	50 554 039	42 514 413

FONTE: Ministerio da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

OBS: A precos constantes de dezembro de 1991

**TABELA 1.7**  
**RECEITAS TOTAIS DOS ESTADOS**

	CR\$ milhões				
ESPECIFICACAO	1982	1983	1984	1985	1986
<b>RECEITAS POR CATEGORIA ECONOMICA</b>					
Receitas Correntes	24 410 937	21 182 806	22 204 088	28 058 946	35 387 274
Receita Tributaria	19 090 296	16 631 372	17 228 481	20 496 630	27 047 868
Transferencias Correntes	3 499 001	3 608 180	3 705 511	5 235 716	6 179 079
Participacao na Receita da Uniao	2 315 983	2 740 193	2 873 102	3 983 593	4 748 204
Cota-parte do Fundo de Participacao	1 328 673	1 350 955	1 423 498	2 225 131	2 812 579
Receitas de Capital	5 632 121	3 552 548	4 456 785	6 854 088	6 129 055
Operacoes de Credito	3 651 670	2 458 958	3 518 327	5 555 653	4 361 335
<b>Receita Orcamentaria</b>	<b>30 043 058</b>	<b>24 735 354</b>	<b>26 660 883</b>	<b>34 913 034</b>	<b>41 516 329</b>
ESPECIFICACAO	1987	1988	1989	1990	1991
<b>RECEITAS POR CATEGORIA ECONOMICA</b>					
Receitas Correntes	31 661 660	30 233 520	36 732 384	38 528 715	36 479 631
Receita Tributaria	22 584 260	20 220 301	25 044 567	27 823 296	25 475 257
Transferencias Correntes	5 871 088	6 020 487	6 718 920	9 308 187	7 454 195
Participacao na Receita da Uniao	4 243 993	3 519 486	3 688 631	6 246 496	5 646 033
Cota-parte do Fundo de Participacao	2 297 295	2 095 192	2 507 257	3 847 435	3 456 323
Receitas de Capital	10 112 112	6 270 252	5 689 933	4 713 226	3 722 656
Operacoes de Credito	8 367 307	3 989 446	3 537 981	3 827 440	2 784 887
<b>Receita Orcamentaria</b>	<b>41 773 772</b>	<b>36 503 772</b>	<b>42 422 317</b>	<b>44 241 941</b>	<b>40 202 287</b>

FONTE: Ministerio da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

OBS: Precos constantes de dez/91

TABELA 1.8.a.

## ARRECADACAO ICM / ICMS

continua

ESTADOS	1975	1980	1984	1985	1986	1987
<b>NORTE</b>	<b>223 777 741</b>	<b>374 259 668</b>	<b>444 050 666</b>	<b>550 027 119</b>	<b>808 968 449</b>	<b>726 552 951</b>
Acre	7 935 381	11 054 239	9 442 383	11 407 365	15 867 456	12 522 231
Amazonas	105 064 443	172 482 968	186 898 203	234 796 123	366 174 051	325 623 902
Para	98 081 308	164 118 594	177 904 933	216 635 777	290 182 580	266 502 727
Rondonia	8 570 211	19 344 917	54 764 281	72 061 108	114 171 333	104 447 611
Amapa	2 539 322	4 642 780	8 191 911	8 396 083	12 314 351	8 893 895
Roraima	1 587 076	2 616 170	6 848 975	6 730 663	10 258 678	7 562 585
Tocantins	0	0	0	0	0	0
<b>NORDESTE</b>	<b>1 671 508 629</b>	<b>2 597 340 729</b>	<b>2 752 145 362</b>	<b>3 208 715 435</b>	<b>3 967 549 605</b>	<b>3 269 759 543</b>
Maranhao	97 763 892	111 426 724	104 981 292	133 611 641	184 487 998	138 509 798
Piaui	48 584 531	76 311 093	74 509 847	86 789 506	125 109 139	96 723 363
Ceara	180 926 684	293 158 405	302 803 511	347 772 452	460 108 892	399 196 091
Rio G.do Norte	72 370 674	118 796 217	100 247 992	118 785 855	151 640 377	133 272 162
Paraiba	108 238 595	158 812 560	140 179 431	162 189 231	206 864 897	163 530 024
Pernambuco	444 698 745	619 111 052	603 636 648	718 796 193	912 134 968	761 051 826
Alagoas	113 317 239	157 191 272	197 678 019	228 743 463	255 438 145	216 050 942
Sergipe	48 881 946	88 691 840	92 090 204	111 130 334	142 219 547	115 151 411
Bahia	556 746 323	973 841 566	1 136 018 418	1 300 896 760	1 529 545 642	1 246 273 926
<b>SUDESTE</b>	<b>12 303 966 765</b>	<b>14 311 738 366</b>	<b>11 838 660 266</b>	<b>14 115 322 362</b>	<b>18 683 240 561</b>	<b>15 795 333 030</b>
Minas Gerais	1 443 821 905	2 075 801 755	1 808 942 872	2 240 685 536	2 816 304 610	2 527 898 875
Espirito Santo	176 800 286	422 566 691	343 337 070	426 373 841	588 788 585	427 096 860
Rio de Janeiro	2 273 645 330	2 403 338 843	2 112 888 049	2 289 464 202	3 050 291 230	2 413 451 098
Sao Paulo	8 409 599 244	9 410 031 077	7 573 392 275	9 148 798 783	12 227 856 136	10 426 886 197
<b>SUL</b>	<b>3 326 511 666</b>	<b>4 120 283 169</b>	<b>3 792 421 230</b>	<b>4 554 460 513</b>	<b>5 709 910 509</b>	<b>4 687 110 136</b>
Parana	1 235 062 681	1 414 463 513	1 331 694 141	1 587 760 161	2 003 897 664	1 654 284 224
Santa Catarina	500 881 241	811 196 870	679 617 121	901 304 222	1 183 936 270	1 037 720 293
Rio G.do Sul	1 590 567 744	1 894 622 786	1 781 109 968	2 065 396 130	2 522 076 575	1 995 105 619
<b>CENTRO OESTE</b>	<b>629 434 412</b>	<b>1 069 497 576</b>	<b>1 351 468 327</b>	<b>1 546 565 284</b>	<b>1 949 847 695</b>	<b>1 580 970 945</b>
Mato Grosso	181 878 930	204 540 260	217 547 972	271 138 457	431 128 324	316 233 389
Mato G.do Sul	0	249 641 553	312 041 151	336 977 827	411 948 146	383 637 842
Golas	291 704 601	430 267 810	572 752 416	627 780 072	803 298 109	616 360 928
Dist.Federal	155 850 881	185 047 853	249 126 788	310 668 928	303 473 116	264 738 786
<b>BRASIL</b>	<b>18 155 199 213</b>	<b>22 473 119 508</b>	<b>20 178 745 871</b>	<b>23 975 090 713</b>	<b>31 119 516 819</b>	<b>26 059 726 605</b>

TABELA 1.8.b

## ARRECADACAO ICM / ICMS

continuacao

ESTADOS	1988	1989	1990	1991	1992
<b>NORTE</b>	<b>597 614 656</b>	<b>1 198 770 668</b>	<b>1 396 127 557</b>	<b>1 179 091 977</b>	<b>925 260 527</b>
Acre	12 105 628	17 327 663	24 206 129	21 299 218	16 613 453
Amazonas	276 217 458	558 906 643	629 845 565	491 585 259	356 930 501
Para	197 079 078	353 980 043	455 569 143	427 744 998	324 236 033
Rondonia	97 037 892	184 874 489	174 000 427	128 640 227	116 900 141
Amapa	7 861 718	17 344 974	26 201 923	24 154 577	22 740 998
Roraima	7 312 881	16 635 017	24 267 745	21 339 376	20 456 604
Tocantins	0	49 701 839	62 036 625	64 328 322	67 382 797
<b>NORDESTE</b>	<b>2 729 390 294</b>	<b>3 295 464 678</b>	<b>3 979 791 048</b>	<b>3 643 599 322</b>	<b>3 432 627 528</b>
Maranhao	126 794 269	182 115 430	220 261 740	208 152 310	215 664 836
Piaul	77 749 710	91 963 682	127 811 506	130 494 767	114 683 604
Ceara	353 626 915	455 637 313	567 597 561	552 181 282	509 471 390
Rio G.do Norte	113 730 591	171 521 908	192 497 252	183 975 524	146 154 415
Paraiba	143 730 282	176 086 430	219 067 802	203 996 792	177 528 971
Pernambuco	629 306 565	739 909 082	857 321 581	779 462 712	696 166 125
Alagoas	130 230 561	151 306 429	206 592 402	179 463 720	164 827 438
Sergipe	94 700 164	126 782 153	173 369 996	161 415 487	145 087 527
Bahia	1 059 521 237	1 200 142 251	1 415 271 208	1 264 456 718	1 263 043 222
<b>SUDESTE</b>	<b>14 930 844 380</b>	<b>18 295 000 382</b>	<b>19 761 658 149</b>	<b>17 854 305 826</b>	<b>16 626 232 028</b>
Minas Gerais	2 143 713 078	2 634 035 859	3 003 547 422	2 960 621 026	2 750 317 783
Espirito Santo	331 607 182	443 790 624	615 722 342	604 353 721	548 191 479
Rio de Janeiro	2 231 563 887	2 714 585 972	3 040 461 601	3 016 557 239	2 836 389 886
Sao Paulo	10 223 960 233	12 502 587 927	13 101 926 784	11 272 773 840	10 491 332 880
<b>SUL</b>	<b>4 010 964 837</b>	<b>5 147 661 525</b>	<b>5 488 313 187</b>	<b>4 804 422 584</b>	<b>4 614 688 603</b>
Parana	1 393 047 548	1 685 502 772	1 795 653 187	1 606 726 866	1 501 356 250
Santa Catarina	844 719 533	1 128 854 424	1 156 968 788	948 205 003	932 468 053
Rio G.do Sul	1 773 197 756	2 333 304 329	2 535 691 292	2 249 490 715	2 180 864 300
<b>CENTRO OESTE</b>	<b>1 305 891 426</b>	<b>1 697 197 657</b>	<b>2 125 776 398</b>	<b>1 965 202 475</b>	<b>1 845 740 653</b>
Mato Grosso	284 648 077	404 580 067	442 962 156	385 211 794	363 918 766
Mato G.do Sul	287 903 970	355 536 411	450 925 388	475 202 073	464 516 261
Golas	523 133 220	642 683 445	858 184 762	771 390 296	725 068 172
Dist.Federal	200 206 159	294 415 734	373 704 082	333 398 312	292 237 454
<b>BRASIL</b>	<b>23 574 705 593</b>	<b>29 634 094 910</b>	<b>32 751 555 339</b>	<b>29 445 622 184</b>	<b>27 444 549 339</b>

FONTE: Separata de publicacao do Ministerio da Fazenda, Secretaria do Tesouro

TABELA 1.9

ARRECADACAO ICM / ICMS

EM %

PARTICIPACAO DOS ESTADOS NO TOTAL DO BRASIL

ESTADOS	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
REGIAO NORT																			
Acre	0.04%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.06%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.06%	0.07%	0.07%	0.06%	
Amazonas	0.56%	0.56%	0.60%	0.62%	0.69%	0.77%	0.72%	0.76%	0.61%	0.83%	0.98%	1.18%	1.25%	1.17%	1.89%	1.92%	1.67%	1.30%	
Para	0.54%	0.61%	0.66%	0.63%	0.67%	0.73%	0.77%	0.73%	0.81%	0.88%	0.90%	0.93%	1.02%	0.84%	1.19%	1.39%	1.45%	1.18%	
Rondonia	0.05%	0.05%	0.05%	0.06%	0.07%	0.09%	0.14%	0.19%	0.23%	0.27%	0.30%	0.37%	0.40%	0.41%	0.62%	0.53%	0.44%	0.43%	
Amapa	0.01%	0.01%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.03%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	
Roraima	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.06%	0.07%	0.07%	0.07%	
Tocantins	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.17%	0.19%	0.22%	0.25%	
REGIAO NORD.																			
Maranhao	0.54%	0.56%	0.48%	0.45%	0.50%	0.50%	0.48%	0.52%	0.49%	0.52%	0.56%	0.59%	0.53%	0.54%	0.61%	0.67%	0.71%	0.79%	
Piaui	0.27%	0.30%	0.29%	0.29%	0.34%	0.34%	0.36%	0.36%	0.35%	0.37%	0.36%	0.40%	0.37%	0.33%	0.31%	0.39%	0.44%	0.42%	
Ceara	1.00%	1.12%	1.13%	1.20%	1.22%	1.30%	1.35%	1.42%	1.44%	1.50%	1.45%	1.48%	1.53%	1.50%	1.54%	1.73%	1.86%	1.86%	
P. G. do Norte	0.40%	0.47%	0.48%	0.50%	0.51%	0.53%	0.55%	0.54%	0.53%	0.50%	0.50%	0.49%	0.51%	0.48%	0.56%	0.59%	0.56%	0.53%	
Paraiba	0.60%	0.66%	0.61%	0.63%	0.66%	0.71%	0.73%	0.71%	0.78%	0.69%	0.68%	0.66%	0.63%	0.61%	0.59%	0.67%	0.69%	0.65%	
Pernambuco	2.45%	2.55%	2.56%	2.59%	2.70%	2.75%	3.00%	2.99%	3.01%	2.99%	3.00%	2.93%	2.92%	2.67%	2.50%	2.62%	2.65%	2.54%	
Alagoas	0.62%	0.66%	0.71%	0.69%	0.73%	0.70%	1.03%	1.04%	1.08%	0.98%	0.95%	0.82%	0.83%	0.55%	0.51%	0.63%	0.61%	0.60%	
Sergipe	0.27%	0.34%	0.36%	0.35%	0.38%	0.39%	0.43%	0.44%	0.43%	0.46%	0.48%	0.46%	0.44%	0.40%	0.43%	0.53%	0.55%	0.53%	
Bahia	3.07%	3.22%	3.91%	4.03%	4.23%	4.33%	4.35%	4.47%	5.17%	5.63%	5.43%	4.92%	4.78%	4.48%	4.05%	4.32%	4.28%	4.60%	
REGIAO SUD.																			
Minas Gerais	7.95%	8.20%	8.94%	9.34%	9.17%	9.24%	9.21%	9.13%	8.49%	8.86%	9.35%	9.05%	9.70%	9.09%	8.89%	9.17%	10.05%	10.02%	
E. Santo	0.97%	1.16%	1.19%	1.30%	1.51%	1.88%	1.58%	1.69%	1.61%	1.70%	1.78%	1.89%	1.64%	1.41%	1.50%	1.86%	2.05%	2.00%	
P. de Janeiro	12.52%	12.50%	12.33%	11.94%	11.26%	10.69%	10.72%	10.74%	10.20%	10.47%	9.59%	9.80%	9.26%	9.47%	9.16%	9.26%	10.24%	10.33%	
Sao Paulo	46.32%	44.91%	43.61%	44.05%	43.54%	41.67%	40.48%	40.36%	39.52%	37.53%	38.16%	39.28%	40.01%	43.37%	42.19%	40.00%	38.28%	38.23%	
REGIAO SUL																			
Parana	6.80%	7.41%	6.58%	6.18%	5.71%	6.29%	6.41%	5.88%	6.36%	6.60%	6.62%	6.44%	6.35%	5.91%	5.89%	5.48%	5.46%	5.47%	
Santa Catarina	2.76%	2.75%	3.03%	3.16%	3.45%	3.61%	3.56%	3.59%	3.28%	3.37%	3.76%	3.80%	3.98%	3.58%	3.61%	3.53%	3.22%	3.40%	
Rio Grande do S	8.76%	8.01%	8.55%	8.12%	8.35%	8.43%	8.94%	9.02%	9.18%	8.83%	8.61%	8.10%	7.66%	7.52%	7.87%	7.74%	7.64%	7.95%	
REG. C.OESTE																			
Mato Grosso	1.00%	1.11%	1.27%	1.23%	0.52%	0.91%	0.64%	0.70%	0.66%	1.08%	1.13%	1.39%	1.21%	1.21%	1.37%	1.35%	1.31%	1.33%	
Mato G. Sul	-	-	-	-	0.96%	1.11%	1.25%	1.23%	1.40%	1.55%	1.41%	1.32%	1.47%	1.26%	1.20%	1.36%	1.61%	1.69%	
Goiás	1.61%	1.79%	1.67%	1.58%	1.65%	1.91%	2.15%	2.15%	2.63%	2.64%	2.62%	2.58%	2.37%	2.22%	2.17%	2.62%	2.62%	2.64%	
Distrito Federal	0.86%	0.96%	0.91%	0.99%	0.86%	0.82%	1.04%	1.24%	1.25%	1.23%	1.30%	0.98%	1.02%	0.85%	0.99%	1.14%	1.13%	1.06%	
BRASIL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

FONTE: Separata ST/MF

## **CAPÍTULO SEGUNDO: 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 a capacidade de 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.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> Sobre isto ver TEIXEIRA & BIASOTO JR (1988) e BIASOTO JR (1988).

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 administrativa<sup>2</sup>, 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.

A resistência da inflação aos mais diversos planos, ortodoxos ou heterodoxos, graduais ou de choque, revela a faceta mais grave deste processo. A falência do padrão de intervenção do Estado montado ainda nos anos cinquenta, a crise da dívida externa e a desestruturação financeira e fiscal do setor público são alguns dos principais responsáveis pelos desequilíbrios da economia brasileira.

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 União<sup>3</sup>, todas elas esbarravam na questão mais geral da crise e na incapacidade:

---

<sup>2</sup> Além disso, face à indisciplina fiscal em períodos eleitorais, tanto no nível federal quanto estadual e municipal, acaba havendo uma rigidez para baixo no corte dessas despesas.

<sup>3</sup> Como visto no capítulo anterior, merecendo destaque as emendas à Constituição dos deputados Passos Porto e Airton Sandoval já citadas.

- 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 assiste a um período de queda de participação relativa dos estados nos recursos disponíveis por nível de governo, como visto na tabela 1.2. 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".<sup>4</sup>*

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 adquiriria 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 consequente queda da arrecadação conduziu a problemas ainda

---

<sup>4</sup> LOPREATO (1992), p.42.

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 nitido 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.

## 2.1 PERÍODO 1981/83: Recessão e estagnação.

Frente à diminuição da oferta de crédito no mercado internacional e das crescentes dificuldades em se "fechar" o Balanço de pagamentos, o país inicia o seu ajuste voluntário, seguido do monitorado pelo FMI, submetido à estratégia do ajuste monetário do Balanço de Pagamentos, cujo ponto central era a de 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 aquele momento e a forma como o Tesouro 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.<sup>5</sup>

Do ponto de vista do financiamento estadual, a situação foi também grave, principalmente após a interferência do FMI. O FMI criticava duramente a baixa contribuição das empresas estatais ao esforço de ajustamento e expressava preocupação com os governos estaduais por efetuarem empréstimo 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 -<sup>6</sup>, a compressão da arrecadação 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

---

<sup>5</sup> Sobre os efeitos perversos do ajuste sobre o financiamento do Setor Público, BIASOTO JR. (1988), OLIVEIRA (1991), CARNEIRO (1992). Sobre o desequilíbrio cambial crônico, ver CARNEIRO (1992).

<sup>6</sup> "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."

"relendings" negociados.<sup>7</sup>

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, re negociações, 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.<sup>8</sup> 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.

*"Apesar das brechas existentes, é fundamental perceber que a eleição do déficit como elemento nuclear da estratégia de política econômica interferiu nos elementos responsáveis pela garantia da base de financiamento dos estados, os quais foram forçados a se adaptarem aos parâmetros da política macroeconômica e a conviver com os limites à expansão do crédito interno líquido das autoridades monetárias e às necessidades de financiamento. A política de controle do déficit limitou os empréstimos do Sistema Bancário Nacional e das agências oficiais de crédito, colocando em xeque o esquema de relação entre as esferas de governo e a capacidade dos estados ampliarem o valor do endividamento para dar continuidade aos programas de investimento."*<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Sobre isto ver BIASOTO, JR. (1988) e OLIVEIRA (1992), DAVIDOFF CRUZ (1993).

<sup>8</sup> Neste período assistimos ao crescimento da dívida de curto prazo, decorrente principalmente do crescimento das despesas acima das receitas. Cf. REZENDE & AFONSO (1987). 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 a vista nos Tesouros Estaduais. Ao final da obra o governo a pagava e ainda tinha os débitos da dívida contratada pela empreiteira. Este é outro claro exemplo da fuga do ajuste por parte das subesferas.

<sup>9</sup> LOPREATO (1992), p. 45

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 1.8 do capítulo anterior, cai para o conjunto dos estados em 1981, exceto nas Regiões Nordeste e Centro Oeste, obtendo um leve aumento em 1982, porém volta a cair em 1983, apresentando um decréscimo médio de 3,6% ao ano. Merece destaque a Região Sudeste que apresenta uma queda acima da média do Brasil, isto é, 5% ao ano, perdendo participação relativa em relação às diversas regiões.<sup>10</sup> 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. A tabela A.1 mostra o efeito danoso sobre a arrecadação de ICM na recessão em comparação com o período 1975/80, particularmente para a Região Sudeste.

TABELA A.1  
ARRECAÇÃO DE ICM: MEDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO

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 OESTE	9,2%	2,6%
BRASIL	3,6%	(3,6%)

FONTE: MF-BTN-COREF-DIVER  
QBB: A PREÇOS DE DEZ DE 1991

No caso das Receitas Correntes Totais, de 1982 para 1983 há uma queda acumulada de mais de 13% como evidencia a tabela 1.7 do capítulo anterior.

<sup>10</sup> Em 1980 a Região Sudeste detinha 63% da arrecadação total de ICM e em 1983 esta participação passa a 59% (Tabela 1.9).

Finalmente, a recessão de 1981/83 marca o início de um período, que dura até os dias de hoje, 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.<sup>11</sup> Conforme a Tabela A.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.<sup>12</sup> 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 dos 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.

De 1980 para 1983, conforme Tabela A.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.

---

<sup>11</sup> Mesmo procedendo a análise a partir apenas dos balanços estaduais que, como já 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.

<sup>12</sup> Margem de auto-financiamento são as Receitas Orçamentárias menos Operações de crédito e Despesas Correntes.

TABELA A.2  
USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ESTADUAIS

ITENS	1980	1981	1982	1983
DESPESAS PESSOAL/REC.CORR.	43.53	45.48	46.66	48.19
MGA(1)/REC.EFETIVA	24.53	20.80	17.60	14.90
SERVIÇO DIV./DESPESA. ORC.	8.57	7.63	7.84	11.52
SERVIÇO DA DÍV./MGA	38.30	42.20	52.80	93.40
RECUR. TERC./REC. EFET.(2)	9.70	15.20	18.60	20.90
INVESTIMENTOS/DESP. ORC.	22.63	23.65	22.66	18.07

FONTE: MF/STN/COREF/DIVEN

(1) MGA = REC. ORC. - OP. CRÉD. - DESP. CORR.

(2) REC. EFET. = REC. ORC. - OP. CRÉD.

(3) EM CR\$ MILHÕES DE DEZEMBRO DE 1991

Em síntese, embora seja possível admitir que as condições objetivas para a desestruturação fiscal e financeira do Setor Público estivessem presentes nos anos setenta, consequência 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.

## 2.2 - 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 de ICM também assistiu a aumentos significativos. No triênio 84/86 as receitas totais experimentaram aumento de quase 60%, conforme demonstra a tabela 1.7 do capítulo anterior. No mesmo período, a arrecadação de 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.<sup>13</sup>

A Tabela A.3 demonstra que, não obstante os ganhos obtidos pelo lado dos recursos, o mesmo não se pode dizer dos usos dessas fontes.

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 A.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.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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

TABELA A.3  
USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ESTADUAIS

ITENS	1984	1985	1986
DESPESAS CORR./REC.CORR.	90.00%	93.50%	92.00%
AMORT./MGA (1)	41.13%	70.70%	42.220%
ENCARGOS DIV./REC.CORR.	7.50%	10.00%	6.10%
ENCARGOS/OPER. CRÉDITO	47.30%	51.10%	50.20%
RECUR. TERC./REC. EFET.(2)	16.30%	25.14%	20.00%
DÍVIDA FLUTUA./REC. EFETIVA	4.77%	4.91%	11.00%
DÍVIDA FUND./ REC. EFET.	102.00%	99.00%	56.00%
NECESS. FIN./REC. EFET.	10.70%	17.60%	14.70%
MGA/REC. EFETIVA	20.90%	20.20%	18.40%
MGA (3)	3163.00	3110.00	4633.00

FONTE: NF/STN/COREF/DIVEM

(1) MGA = REC. ORC - OP. CRÉD. - DESP. CORR.

(2) REC. EFET. = REC. - OP. CRÉD.

(3) EM CR\$ MILHÕES DE DEZEMBRO DE 1991

TABELA A.4  
DESPESAS ESTADUAIS AGREGADAS

	1984	1985	1986
1. DESPESAS CORRENTES	19979.50	26255.48	32521.53
1.1 DESPESAS PESSOAL	7783.41	10247.21	13682.97
1.2 DESPESAS DE CUSTEIO	9471.66	12407.17	16367.30
1.3 TRANSF. GOVERNAMENT.	7137.30	8628.12	10761.32
1.4 ENCARGOS 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 AMORT. DÍVIDAS	1301.07	2194.76	1957.93

FONTE: NF/STN/COREF/DIVEM

DBS: VALORES EM CR\$ MILHÕES A PREÇOS DE DEZEMBRO DE 1991

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 A.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 efetiva em quase 50%, como demonstra a mesma Tabela A.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.

### **2.3 - 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 do 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, conforme tabela 1.8. 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.<sup>15</sup>

TABELA A.5  
USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ESTADUAIS

ITENS	1986	1987	1988
DESPESAS CORR./REC.CORR.	92.00%	101.31%	94.35%
AMORT./MGA (1)	42.22%	173.65%	60.78%
ENCARGOS DIV./REC.CORR.	6.10%	10.02%	6.36%
ENCARGOS/OPER. CRÉDITO	50.20%	37.93%	48.20%
RECUR. TERC./REC. EFET.(2)	20.00%	29.00%	24.05%
DÍVIDA FLUTUA./REC. EFET.	11.00%	6.36%	10.71%
DÍVIDA FUND./ REC. EFET.	56.00%	121.02%	189.38%
NECESS. FIN./REC. EFET.	14.70%	22.10%	16.60%
MGA (3)	4633.00	1329.00	3988.00

FONTE: MF/STN/CORRE/DIVER

(1) MGA = REC.DAC - OP.CRAD. - DESP.CORR.

(2) REC.EFET. = REC. - OP.CRAD.

(3) EM CR\$ MILHÕES DE DEZEMBRO DE 1991

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 A.5 demonstra que as Receitas Correntes não foram capazes sequer de cobrir as Despesas Correntes em 1987 apresentando, pela primeira vez na década dos oitenta, valores acima das Receitas Correntes. O exemplo mais eloquente da piora das condições de financiamento no biênio em questão encontra-se na elevação do estoque da dívida

<sup>15</sup> Além disto, 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.

fundada em comparação com a receita efetiva.<sup>16</sup> 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.

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%.

#### 2.4 - 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.

---

<sup>16</sup> Este fenômeno pode também ser observado na Tabela 1.7, onde de 1986 para 1987 houve um crescimento de mais de 100% nas Operações de Crédito para o conjunto dos governos estaduais.

Do ponto de vista dos impostos, taxas e contribuições de melhorias, o Quadro 1 demonstra, em termos comparativos, a estrutura anterior e a atual. 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, IUEE, IULC, ISC e ITR<sup>17</sup> - 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.

**QUADRO 1**  
**A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA:**  
**ANTERIOR E NOVA CONSTITUIÇÃO**

ESTRUTURA ANTERIOR	NOVA CONSTITUIÇÃO
1- IMPOSTOS	1- IMPOSTOS
.Importação	.Importação
.Exportação	.Exportação
.Renda	.Renda
.Propriedade Territorial Rural	.Propriedade territorial rural
.produtos industrializados	.Produtos Industrializados
.Operações financeiras	.Operações financeiras
.Transportes rodoviários(ISTR)	.Grande fortunas
.Serviços de comunicações(ISC)	.Transmissão "Causa mortis" e doação
.Combustíveis e lubrificantes(IULC)	.Circulação de mercadorias e Serviços(CMS)
.Energia elétrica(IUEE)	.Veículos automotores
.minerais(IUM)	.Propriedade territorial urbana
.Circulação de mercadorias(ICM)	.Transmissão de bens imóveis "inter vivos"
.Transmissão de bens imóveis	.Vendas a varejo de combustíveis
.Veículos automotores	.Serviços de qualquer natureza
.Propriedade territorial Urbana	
.Serviços de qualquer natureza	
2- TAXAS	2-TAXAS
3-CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIAS	3-CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA

FONTES: Extraído de OLIVEIRA(1992)

- 17 ICM - Imposto sobre circulação de mercadorias;  
IUM - Imposto Único sobre minerais;  
IUEE - Imposto Único sobre Energia Elétrica;  
IULC - Imposto Único sobre lubrificantes e combustíveis;  
ISC - Imposto sobre comunicações;  
ITR - Imposto territorial rural.

Destes, o imposto sobre grandes fortunas merece destaque porque garante uma maior progressividade ao sistema<sup>18</sup>. 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.<sup>19</sup>

Quanto ao imposto de vendas a varejo de combustíveis há um retrocesso em relação à estrutura anterior. Como observa Oliveira,

*"(...) o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis reponta, sem a menor sombra de dúvida, como uma figura tributária espúria, apenas criada para resolver, no curto prazo, problemas de caixa dos municípios brasileiros. Pensada a sua criação para compensar os municípios da perda que sofreriam em sua autonomia com a retirada do ISS, ele ainda assim permaneceu na estrutura mesmo com o recuo dos constituintes em relação à competência tributária do último tributo"*<sup>20</sup>.

O IVVC, além de significar uma regressividade no sistema, representa bitributação porque sua base de incidência é a mesma do ICMS.

---

<sup>18</sup> Importante esclarecer, no entanto, que este imposto sequer foi regulamentado. Está arriscado, portanto, a ter sua existência apenas virtual com a revisão constitucional.

<sup>19</sup> Além disso, com a possibilidade de implantação de alíquotas progressivas sobre o IPTU, os municípios tiveram sua capacidade de arrecadação própria significativamente ampliada.

<sup>20</sup> OLIVEIRA (1991), p. 15. O IVVC tem previsto o seu fim em 1995.

Quanto à distribuição das competências tributárias, a nova constituição representou uma melhora na arrecadação para estados e municípios. Como demonstram SERRA E AFONSO(1992) principalmente os municípios foram muito bem aquinhoados com a descentralização tributária. O quadro 2 pode demonstrar comparativamente como ocorreu a distribuição dos impostos entre as diversas esferas, enquanto os quadros 3 e 4 procedem à comparação da partilha desses impostos.

Aos estados coube o mesmo volume de impostos do que na Constituição anterior, ressalvando-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. Como é possível observar pelo Quadro 2, e já destacado acima, 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 parcela 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.

**QUADRO 2**  
**A DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS**

ANTERIOR	NOVA CONSTITUIÇÃO
<b>UNIÃO</b> .Importação .Exportação .Renda .Propriedade Territorial rural .Produtos industrializados .Operações financeiras .Transportes rodoviários .Serviços de comunicações .Combustíveis e lubrificantes .Energia elétrica .Minerais .Taxas e contribuições de melhorias  <b>ESTADOS</b> .Circulação de mercadorias .Transmissão de bens imóveis .Veículos automotores .Taxas e contribuições de melhorias  <b>MUNICÍPIOS</b> .Propriedade Territorial urbana .Serviços .Taxas e contribuições de melhorias	<b>UNIÃO</b> .Importação .Exportação .Renda .Propriedade Territoria e rural .Grandes fortunas .Produtos industrializados .Operações financeiras .Taxas e Cont. de melhorias  <b>ESTADOS (1)</b> .Circulação de mercadorias e serviços .Transmissão "causa mortis" e doação .Veículos automotores .Taxas e Cont. de melhorias  <b>MUNICÍPIOS</b> .Propriedade terr. urbana .Transmissão de bens imóveis "inter vivos" .Serviços .Venda de combustível a varejo .Taxas e contribuições de melhorias

FORTE: Extraído de OLIVEIRA (1988)

(1) Os Estados podem ainda cobrar um adicional de até 5% do imposto de renda devido pela União pelas pessoas físicas e jurídicas incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos do capital.

Finalmente, a nova constituição ampliou o Fundo de Participação dos Estados tanto no imposto de renda quanto no imposto sobre produtos industrializados, como demonstram os Quadros 3 e 4.

QUADRO 3  
PARTILHA E DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS  
SITUAÇÃO ANTERIOR

COMPETÊNCIA	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
UNIÃO			
.Importação	100	-	-
.Exportação	100	-	-
.Renda	67	14 (FPE) 2 (F.ESP)	17
.Territorial Rural	-	-	100
.Produtos industriais	67	14(FPE) 2(F.ESP.)	17
.Operações financeiras	100	-	-
.Transportes rodoviários	30	50	20
.Serviços de Comunicações	100	-	-
.combustíveis e			
lubrificantes 1987	44	37,3	18,67
1988	40	40	20
.Energia elétrica	40	50	10
.Minerais	10	70	20
ESTADOS			
.Circulação de mercadorias	-	80	20
.Transmissão de bens	-	50	50
imóveis			
.Veículos automotores	-	50	50
MUNICÍPIOS			
.Predial urbano	-	-	100
.Serviços de qualquer natureza	-	-	100

FONTE: Extraído de OLIVEIRA(1992)

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 E AFFONSO(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

**QUADRO 4**  
**PARTILHA E DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS**  
**NOVA CONSTITUIÇÃO**

COMPETÊNCIA	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
<b>UNIÃO</b>			
. Importação	100	-	-
. Exportação	100	-	-
. Renda	53	21,5 (FPE) 3 NO/NE/CO	22,5 (FPM) -
. Produtos industrializados	43	21,5 (FPE) 3 NO/NE/CO 7,5F.EXP.	22,5 (FPM) 2,5F.EXP. -
. Operações financeiras	100	-	50
. Propriedade territorial Rural	50	-	-
. Grandes fortunas	100	-	-
<b>ESTADOS</b>			
. Circulação de mercadorias e serviços	-	75	25
. Transmissão "causa mortis" e doação	-	100	-
. Veículos automotores	-	50	50
<b>MUNICÍPIOS</b>			
. Predial Territorial urbano	-	-	100
. Transmissão inter vivos	-	-	100
. Vendas a varejo de combustíveis	-	-	100
. Serviços de qualquer natureza	-	-	100

FONTES: Extraído de OLIVEIRA(1992)

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, Serra e Afonso (1992) afirmam:

*"As novas disposições constitucionais referentes às finanças públicas, em princípio, reestruturaram o processo de planejamento, orçamento e controle, e procuraram limitar drasticamente as possibilidades de crescimento descontrolado dos gastos, além de garantir condições mínimas de democratização na elaboração e controle da execução orçamentário-financeira."<sup>21</sup>*

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 sua participação na arrecadação elevada. 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, como demonstra a tabela 1.7 do capítulo anterior, tanto a arrecadação própria quanto a Cota Parte do

---

<sup>21</sup> SERRA & AFONSO (1992) p. 16.

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.<sup>22</sup>

A nova Constituição, em seu capítulo tributário, ampliou sobremaneira tanto a Receita Disponível quanto a Arrecadação Própria de estados e municípios (principalmente destes), como pode ser observado na Tabela 1.2 do capítulo anterior, após 1989. 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 tem caracterizado o final da década dos oitenta e início dos anos noventa.

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 auto-financiamento ao longo de toda a década dos oitenta, principalmente aqueles relacionados a fluxos e

---

<sup>22</sup> 38%, conforme pode ser visto na tabela 1.9 do capítulo anterior.

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 A.6 demonstram não ter havido melhora na situação financeira dos estados.<sup>23</sup>

TABELA A.6  
USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ESTADUAIS  
em %

ITENS	1988	1989	1990	1991
DESPESAS CORR./REC.CORR.	94.35	89.46	95.65	90.66
AMORT./MGA (1)	60.78	47.79	88.35	55.19
ENCARGOS DIV./REC.CORR.	6.36	3.97	4.62	4.55
ENCARGOS/OPER. CRÉDITO	48.20	41.17	47.74	59.59
RECUR. TERC./REC. EFET.(2)	24.05	15.77	25.09	13.62
DÍVIDA FLUTUA./REC.	10.71	6.11	13.77	8.68
DÍVIDA FUND./ REC. EFET.	189.3	185.8	117.2	134.4
NECESS. FIN./REC. EFET.	16.60	8.36	19.39	7.21
MGA (3)	3980	6025	2605	4345

FONTES: MF/STN/COREF/DIVEN

(1) MGA = REC. ORÇ. - OP. CRÉD. - DESP. CORR.

(2) REC. EFET. = REC. - OP. CRÉD.

(3) EM CR\$ MILHÕES DE DEZEMBRO DE 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

<sup>23</sup> SILVA (1988) apontou que são limitadas as alternativas não tributárias de financiamento para o Setor Público no Brasil.

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. Conforme pode ser atestado pela Tabela A.7, os estados chegaram a apresentar elevações em seus gastos da ordem de 20% até 1990, sem que tivessem elevado suas receitas neste mesmo montante.<sup>24</sup>

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%.<sup>25</sup> 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.

---

<sup>24</sup> Observe-se que são fontes diferentes.

<sup>25</sup> Esses dados encontram-se na Tabela 1.6 do capítulo anterior.

TABELA A.7  
DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA LÍQUIDA PRÓPRIA POR NÍVEL DE GOVERNO  
EVOLUÇÃO REAL (base: 1980=100)

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
1970	47.6	65.4	48.6	52.4
1975	84.7	82.4	74.8	83.0
1980	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	84.3	129.1	121.7	100.1
1986	94.8	158.7	160.1	118.2
1987	106.8	168.0	164.3	129.1
1988	90.0	154.1	181.3	116.8
1989	129.0	174.3	190.3	147.6
1990	121.4	208.8	217.2	154.8
1991	103.4	148.3	285.6	135.0

FONTE: AFFONSO (1992)

## **CAPÍTULO TERCEIRO: CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM MINAS GERAIS**

O objetivo deste capítulo é o de fazer uma caracterização da economia mineira - ressaltando as especificidades de seu desenvolvimento, principalmente nos anos setenta, quando o estado assistiu a um "boom" de crescimento industrial, transformando-se em uma região com elevado potencial exportador - e analisar as finanças públicas estaduais, tendo em vista a sua dinâmica recente, bem como o estado no contexto federativo já visto no capítulo anterior.

A partir das proposições gerais acerca do federalismo e de sua relação com o endividamento apontadas no primeiro capítulo, e os impactos da crise, busca-se analisar, sob o mesmo ponto de vista, a situação de Minas Gerais e as especificidades de seu padrão de financiamento em comparação com o padrão de financiamento estadual geral.

É importante destacar que a periodização feita neste capítulo será diferente da procedida no anterior basicamente em função de que, em primeiro lugar, o Estado sofreu dos mesmos problemas de financiamento analisados, de modo que Minas Gerais se enquadra naquela periodização. O importante neste caso é destacar os elementos distintos. Em segundo lugar porque é importante demonstrar a diferença do desempenho global das finanças públicas mineiras entre os anos setenta e oitenta.

Uma consideração é necessária ser feita, qual seja, a de que este capítulo possui um caráter descritivo com o objetivo de levantar as principais características do desempenho das finanças públicas do Estado.

### 3.1. CARACTERÍSTICAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO RECENTE DE MINAS GERAIS

O desenvolvimento econômico recente de Minas Gerais está intimamente relacionado com o papel representado pelas instituições de fomento e institutos de pesquisa criados nos anos sessenta como forma de contrabalançar o atraso econômico do estado em relação ao Rio de Janeiro e a São Paulo. A articulação estado-capital estrangeiro abriu caminho para um período de crescimento acelerado da economia mineira, tendo como eixo dinâmico o setor industrial, particularmente o setor de Bens Intermediários (DINIZ, 1981; DINIZ, 1988).

Minas Gerais adquiriu, desta forma, potencial produtivo que garantiu taxas efetivas de crescimento do PIB superiores às da economia brasileira. Esta característica apresentou-se de forma mais marcante a partir de 1970, quando o PIB regional conheceu uma elevação da ordem de 13,4% em 1971 e do valor agregado industrial de 7,9% no mesmo período. Esta peculiar performance dos anos setenta pode ser outorgada à opção pela industrialização nos anos sessenta e pela inserção da economia mineira em projetos prioritários do II PND. Segundo DINIZ (1989), Minas Gerais talvez tenha sido o estado que seguiu mais de perto as orientações da política econômica federal naquela década. De fato, somente no quinquênio 1970/74 foram decididos investimentos no estado em torno de US\$ 10 bilhões que corresponderam a uma relação Investimento Industrial/Produto Industrial de 110%. (DINIZ, 1988).<sup>1</sup>

Este excepcional desempenho pode ser creditado à estratégia industrializante e à articulação Estado - Setor

---

1 É importante destacar que Minas Gerais possui uma privilegiada localização geográfica dentro do espaço nacional, dada a sua dotação de recursos naturais, além da existência de infra-estrutura de energia, transportes e comunicações. Estes fatores contribuíram para que a atividade industrial no estado atraísse indústrias de Bens de Capital e Bens Intermediários. Ademais, o aparato institucional criado nos anos sessenta forneceu o suporte necessário à montagem destes setores. Cf. DINIZ (1981) e BDMG (1989).



Privado no II PND que privilegiou a indústria de base (intermediária) amplamente difundida no estado, além da instalação de grandes projetos ligados à indústria de Bens de Capital (mecânica e material elétrico) e de Consumo Durável (transportes), não deixando de apontar a agressiva participação do Estado através de instituições que foram criadas ou revigoradas desde 1952.<sup>2</sup> Ademais, no *front* agrícola houve alguns fatores que contribuíram sobremaneira para este desempenho, basicamente em decorrência da liderança do plantio do café e da disponibilidade de terras com custos comparativos menores, se comparado ao preço da terra no estado de São Paulo. O setor industrial foi, no entanto, o principal motor do desenvolvimento regional nos anos setenta.<sup>3</sup>

O comportamento do PIB mineiro revela a excepcionalidade do crescimento do período. Neste sentido, vale notar que o PIB regional só se desacelera a partir de 1978, ao passo que a economia brasileira inicia a inflexão já em 1974. É importante acrescentar, no entanto, que a partir de 1978 as taxas de crescimento do PIB mineiro são menores do que o PIB brasileiro, como pode ser observado na Tabela B.1.

---

<sup>2</sup> Merecem destaque a criação da CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais, em 1952; do BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais em 1962; do INDI - Instituto de Desenvolvimento Industrial em 1968/69; a reforma da Secretaria da Fazenda a partir de 1969 e a criação do CDI - Companhia de Distritos Industriais em 1971 (BRITO, 1988).

<sup>3</sup> Embora tenha havido, no setor agropecuário, mudanças estruturais significativas, com destaque para os efeitos da modernização conservadora que redirecionou o cultivo para produtos com maior potencial exportador, a concentração fundiária e a área irrigada do estado, que em 1970 representava 0,02% do total do Brasil, em 1985 passa a ser 9,93% (JAYME JR, DE PAULA, NABUCO, SIMÕES, 1993).

TABELA B.1  
 PIB BRASIL E MINAS GERAIS - TAXAS  
 ANUAIS DE CRESCIMENTO

ANOS	BRASIL	MINAS GERAIS
1968	11.2	8.6
1970	8.8	6.0
1975	5.6	13.2
1976	9.7	16.1
1977	5.4	9.4
1978	4.8	4.6
1979	6.8	5.8
1980	7.9	5.0
1981	(3.0)	(1.1)

FONTE: BEI/BEPLAN,

Conjuntura Econômica, vários números

Em que pese esse desempenho do PIB até 1978, o mesmo não ocorre com os investimentos agregados. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) total e na indústria, após terem experimentado crescimento da ordem de 20% a.a e 37% a.a., respectivamente, no primeiro quinquênio dos anos setenta, assistem, já em 1976, a uma inflexão não desprezível. No quinquênio 1975/79 essas taxas caem para, respectivamente, 16% a.a. e 29% a.a. revertendo a tendência de crescimento.<sup>4</sup>

*"O comportamento das taxas relativas à FBKF da indústria, bem como o desempenho do setor analisado do ponto de vista do valor agregado industrial, explica-se pelo fato de que o estado foi fortemente beneficiado pelos investimentos estatais ligados às indústrias de base (que mereceram prioridades no II PND) e também porque vários projetos industriais de grande porte (que responderam aos incentivos concedidos pelo Governo Mineiro na primeira metade da década) entram, efetivamente, em fase de operação no segundo quinquênio."<sup>5</sup>*

Os anos setenta foram, então, marcados por significativo crescimento da economia mineira, basicamente relacionado ao papel desempenhado pela indústria de transformação, que conheceu um dinamismo jamais ocorrido.

<sup>4</sup> Dados retirados de BDMG (1989).

<sup>5</sup> BDMG (1989), vol2, p. 12.

Houve um processo virtuoso de diversificação produtiva que modificou sobremaneira a composição do valor da transformação industrial. Ainda que o setor de Bens Intermediários detenha a maior participação percentual na indústria de transformação, é nítida a mudança na composição setorial, onde os Bens de Consumo Duráveis, principalmente indústrias de material de transporte, e Bens de Capital apresentaram o melhor desempenho em termos de participação relativa (em 1970 era de apenas 5%, alcançando quase 20% em 1988, conforme tabela B.2).

TABELA B.2  
COMPOSIÇÃO DO VALOR AGREGADO  
NA INDÚSTRIA POR SETORES

SETORES	1970	1975	1979	1980	1986	1988
N DURÁVEIS	28.61	34.14	27.12	28.65	30.56	29.10
BENS INTERM.	60.85	49.37	52.92	47.64	47.00	47.40
BENS DE CAP. E DURÁVEIS	4.99	10.82	15.75	19.83	17.73	18.70

FONTE: SEI/BEPLAN apud BDMG (1989)

O corolário deste "boom" industrial foi, não só a maior participação dos setores de Bens de Capital e Bens de Consumo Duráveis no total do valor agregado industrial, mas também, e isto é de extrema importância, na melhoria da qualidade que se traduziu em ganhos de competitividade no setor de Bens Intermediários no mercado internacional. De fato, a inserção internacional da economia mineira, ainda que através de vantagens comparativas espúrias, baseadas em mão-de-obra barata e indústrias com elevado grau de degradação ambiental, merece destaque. Os Bens de Capital passam de cerca de 9% em 1972 para 40% em 1980 das exportações dos produtos industriais enquanto que as exportações industriais totais passam de 5,5% em 1972 para 13% em 1980 acompanhado da diversificação do setor de bens de capital e bens de consumo duráveis com maior grau de elaboração. Se até finais da década de sessenta Minas Gerais integrava-se no processo basicamente como supridora de matérias-primas pouco

elaboradas para o eixo Rio-São Paulo, e em menor medida para o comércio internacional, as exportações industriais assistem a um crescimento relativo de 240% de 1972 a 1978, passando de 20% da pauta de exportações em 1972 para 68% ao final de 1988. (BDMG, 1988).

No entanto, duas características peculiares da indústria mineira não foram revertidas nos anos setenta. A primeira relaciona-se à grande concentração nos setores de metalurgia e não metálicos (24% e 10% do VTI do estado) e a grande concentração industrial em poucas empresas.<sup>6</sup>

Confirma isto o fato de que somente os dez maiores contribuintes de ICM detinham 30% da arrecadação de ICM industrial do estado em 1987.<sup>7</sup> A arrecadação da indústria de transformação detém em torno de 60% do total, conforme demonstra a tabela 3.1, representando quase 18% da arrecadação de ICM total do estado, uma vez que este imposto representa, em média, 90% da arrecadação própria do Estado.<sup>8</sup> Isto revela que, não obstante tenha havido um esforço positivo de diversificação industrial em Minas Gerais nos anos 70, este fenômeno não foi capaz de reverter o quadro de concentração e especialização no complexo metalúrgico e metal-mecânico.

Essa estrutura traz repercussões problemáticas para as finanças estaduais, na medida em que a arrecadação de ICM/ICMS, além de ser sensível ao ciclo econômico, acaba por depender também do comportamento desses setores. Como são

---

<sup>6</sup> Até o final da década dos oitenta esta situação não fora revertida. Importante esclarecer que, dentre as maiores empresas que concentram a produção industrial no setor de metalurgia e metal-mecânica, três delas até o final da década eram ainda estatais (USIMINAS, ACESITA e AÇOMINAS). Atualmente não há mais estatais neste setor, pois foram privatizadas.

<sup>7</sup> Conforme DINIZ (1988).

<sup>8</sup> Segundo BDMG (1989) os 273 maiores contribuintes detinham, em 1989, 73% da arrecadação da indústria de transformação, o que representa mais de 40% da arrecadação total deste imposto.

setores com elevado potencial exportador (ainda que baseado em competitividade ancorada em mão-de-obra barata) os movimentos no mercado externo podem também afetar as encomendas dos setores acima apontados e a arrecadação deste imposto. Isto sem contar com o efeito da política econômica de incentivos fiscais às indústrias exportadoras, que também produz efeitos sobre as receitas de ICMS.

Em que pese o desempenho da economia mineira nos anos setenta, a desaceleração que se inicia em 1978 traz consigo a crise que ganha maior vigor a partir do colapso do mercado internacional de crédito no início dos anos oitenta.

A década dos oitenta representou para o estado, como para o restante do país, a estagnação combinada com inflação, desequilíbrio do setor público e diminuição drástica dos níveis de investimento público e privado.

*"Ao lado do desempenho irregular das atividades agrícolas e industriais, as atividades de construção e comércio (que representam um quarto do PIB) ao apresentarem, invariavelmente, taxas negativas de crescimento, contribuíram para o fraco desempenho econômico da década. De todo modo, a participação relativa da economia mineira na nacional mantém-se praticamente no mesmo nível, confirmando a posição assumida na década dos setenta."*<sup>9</sup>

Este fato revela que a crise dos anos oitenta atacou, em termos de PIB, igualmente os estados da federação, vale dizer, a especialização do setor de bens intermediários não foi capaz de colocar o estado em situação inferior àquela que conquistou na década dos setenta.

Embora a economia mineira tenha iniciado sua desaceleração a partir de 1978, os níveis de investimentos já apresentavam quedas desde o segundo quinquênio da década dos setenta. Devido aos elevados investimentos que o segundo PND proporcionou ao estado, os anos de crise acumularam uma elevada capacidade ociosa que possibilitou a retomada do

---

<sup>9</sup> BDMG (1989), p.16, vol. 2.

crescimento a partir de 1984.

*" A redução dos níveis de investimento, as taxas reduzidas (quando não negativas) de crescimento do produto e o fato de os períodos de expansão terem se dado, principalmente, por ocupação de capacidade ociosa gerada nos anos de crise, são os elementos mais destacados nas análises sobre a trajetória recente da industrialização mineira" <sup>10</sup>*

As exportações garantiram a retomada do crescimento nos anos oitenta. O setor de bens intermediários acabou se inserindo perfeitamente na política econômica governamental de geração de superávits comerciais. Nesta parte, a partir da realidade brasileira de paralisa dos investimentos privados e públicos e a dificuldade de acesso e geração de tecnologia a curto e médio prazos, os setores que conseguem uma inserção competitiva no mercado externo tendem a ter sua importância potencializada. Nestes setores Minas Gerais tem uma importância inequívoca, sendo que até mesmo o setor químico tem uma participação relevante (13% do VTI global do estado), só perdendo em participação relativa para a metalurgia (30% do VTI global). O setor de papel e celulose ainda representa uma pequena parte do VTI global, mas vem auferindo taxas de crescimento bem acima da média do estado. Sua instalação na região dos Vales (Jequitinhonha, Doce e Mucuri) já criou um ambiente locacional estabilizado e um potencial de crescimento direcionado. É óbvio que há necessidade de se verificar os limites - com certeza existentes - da exploração desta opção única pelo *drive-exportador*, assim como tentar vislumbrar as possibilidades de conseguir uma inserção privilegiada, tanto por fatores locacionais como por possíveis diferenciais de produtividade.

O importante elemento a ser destacado na industrialização mineira dos anos setenta é o papel do estado na sua promoção. Para tanto, a utilização de incentivos fiscais e elevação dos gastos foi determinante. Este fenômeno, no entanto, veio acompanhado de um crescimento do

---

<sup>10</sup> CHAVES (1990), p.115.

endividamento, uma vez que as despesas raramente eram inferiores à arrecadação, demonstrando a debilidade do financiamento fiscal. Como visto no primeiro capítulo, a estrutura federativa que emergiu das reformas de 1964/66, baseada na centralização tributária e decisória, abriu espaço, principalmente através da descentralização administrativa, para um crescimento dos níveis de endividamento das subesferas como forma de escaparem dos limites do financiamento fiscal. Minas Gerais, além de se relacionar nesta estrutura de forma semelhante aos demais estados da federação, ainda se introduz de maneira articulada no II PND, como já abordado neste capítulo.

Desta forma, as implicações sobre as finanças públicas são evidentes. De fato, de 1971 até 1981 os investimentos estaduais da administração direta cresceram, em média, 46,39% ao ano em termos reais. Levando-se em conta que a poupança do governo no mesmo período evoluiu a uma taxa média anual de 9,36% é evidente que a contrapartida deste comportamento acabou sendo o crescimento dos níveis de endividamento que, admitindo apenas a administração direta, apresentou um crescimento de 150,5% em seu estoque no mesmo período. Nos anos oitenta essa situação ainda se agrava, uma vez que a poupança do governo até era capaz de cobrir os investimentos. No entanto, as despesas correntes iniciaram uma trajetória de crescimento incapaz de ser acompanhada pela poupança própria do estado de Minas Gerais (Tabelas 3.2 e 3.3).

Principalmente após a segunda metade dos anos oitenta a situação se modifica, decorrente da crise e das políticas econômicas que tinham como objetivo maior a contenção do déficit público e a geração de superávits comerciais. As implicações da opção do desenvolvimento com endividamento podem ser observadas nos encargos da dívida acumulada que passam a responder por mais de 20% da despesa total até 1984 e acima disto após o segundo quinquênio da década dos oitenta (Tabela 3.4). Mesmo com a inflexão do ciclo, que se inicia em 1978, e a crise aberta de estagnação e inflação dos anos oitenta, não houve uma opção pelo ajuste sobre as despesas, a

não ser pelo curto período do início dos anos oitenta. O comportamento da dívida de curto prazo no período demonstra claramente este fato, vale dizer, às dificuldades impostas a partir da crise da dívida externa e os limites ao crescimento da dívida fundada interna, o governo mineiro contrabalançou com a elevação da dívida flutuante, que apresenta um crescimento de 314% de 1981 a 1990 (Tabela 3.5).

### 3.2. FINANÇAS PÚBLICAS EM MINAS GERAIS: A QUESTÃO FEDERATIVA E A CRISE

A opção pela industrialização representou impactos sobre as finanças públicas mineiras, particularmente sobre os indicadores relacionados à arrecadação e ao endividamento, sendo este último reflexo claro da elevação dos gastos.<sup>11</sup> Os elementos destacados nos capítulos primeiro e segundo nos permitiram concluir que a fragilidade das condições de financiamento das subesferas estaduais esteve condicionada por três vetores. Pela natureza do pacto federativo que emergiu das reformas dos anos sessenta, através da subtração de recursos dos estados, bem como da submissão dos mesmos à condução da política econômica federal<sup>12</sup>; pela "opção de

---

<sup>11</sup> DUARTE FILHO (1979) analisou os efeitos da Lei 5261/69, que previa o retorno à empresa de 25,6% do ICM que deveria ser recolhido aos cofres do Tesouro estadual. A renúncia fiscal decorrente desta lei acabou sendo importante no Estado de Minas Gerais nos anos setenta. OLIVEIRA (1988) observou que, não obstante a sangria promovida pela renúncia de ICM acolhida por esta lei (segundo Duarte Filho de apenas 3,41% de sua arrecadação em 1976) ter sido de dimensões reduzidas, boa parte dos projetos aprovados não foram sequer concluídos.

<sup>12</sup> Não deixando de frisar, ademais, a descentralização administrativa que proporcionou a proliferação de empresas e autarquias de capital misto, federal ou estadual, e agravou a dependência das subesferas, uma vez que parte dos gastos dessas empresas e autarquias se submetiam aos ditames federais. No entanto, os Tesouros Estaduais tornavam-se avalistas dos recursos captados junto a fontes internas ou externas para dar conta dos projetos prioritários do governo federal. Para uma análise da descentralização ver PRADO (1985); quanto aos problemas enfrentados pelas subesferas na descentralização administrativa AFONSO (1988), LOPREATO (1992).

74", vale dizer, o desenvolvimentismo do II PND que refletiu sobremaneira no endividamento do Setor Público; pela crise que se inicia ainda nos anos setenta e promove uma deterioração significativa nas condições de financiamento público, demonstrados no capítulo anterior através de indicadores básicos de capacidade de auto-financiamento.

Minas Gerais não foge à regra. Todos os elementos acima destacados determinaram a evolução das finanças públicas estaduais. No entanto, algumas especificidades fazem crer que as condições de financiamento do Estado foram afetadas por outros elementos relacionados, de um lado, à opção industrializante, com incisivo apoio estatal, e à submissão à política econômica federal, particularmente no tocante aos projetos do segundo PND<sup>13</sup>; de outro, com a menor dependência do estado de transferências federais se comparado a estados menos industrializados, cuja participação do ICM/ICMS nas receitas totais é pequena e dependem de transferências federais<sup>14</sup>.

A presente seção se incumbe de analisar o comportamento fiscal e financeiro do Estado de Minas Gerais, a partir de dados sobre a arrecadação total, despesa total, endividamento público e financiamento de longo prazo, desde 1970, com dois objetivos. O primeiro é o de agrupar uma série histórica maior de sorte a se ter um quadro de prazo mais longo sobre a arrecadação e gastos do Estado, e que se justifica pelo facto de que assim é possível observar as distinções entre as duas décadas. O segundo porque, a partir de uma série que perpassa duas décadas, é possível acompanhar o impacto que a

---

<sup>13</sup> Além de ser um estado cujo potencial exportador é elevado sendo, por isto, condicionado pela opção pelo drive-exportador nos anos oitenta.

<sup>14</sup> Nos anos setenta as transferências correntes federais representaram 8,3% das receitas Correntes de Minas Gerais e nos anos oitenta 15,4% (médias anuais). Na Região Norte esta porcentagem se situou em torno de 42% em 1982 e 45% em 1985. Na Região Nordeste de 25% em 1982 e 26% em 1985. Minas Gerais encontra-se na média nacional e acima da média da Região Sudeste. (Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional).

estagnação dos anos oitenta exerceu sobre a capacidade de arrecadação do Estado, se comparado aos anos setenta, quando a crise não havia se explicitado e Minas Gerais se beneficiava de um crescimento econômico significativo.

### 3.2.1. A arrecadação nos anos de crescimento acelerado e na crise dos anos oitenta

A partir da série histórica apresentada na Tabela 3.6 é possível identificar cinco períodos distintos no comportamento da arrecadação total. O primeiro, que perpassa toda a década dos 70 e que se notabiliza pela elevação da arrecadação, merecendo destaque o ICM que assiste a um crescimento de 140% de 1970 até 1980. O segundo período, marcado pela queda nas receitas próprias, inicia-se em 1980 e vai até 1983. O terceiro período caracteriza-se por uma retomada da capacidade de arrecadação do Estado colada à recuperação da economia mineira. Finalmente, a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição e o fortalecimento das bases de arrecadação próprias dos Estados, há uma retomada, ano a ano, das receitas próprias, contrabalançada pela queda significativa das receitas de capital.<sup>15</sup> Dentre os itens da arrecadação estadual, merece destaque o ICM/ICMS no comportamento das receitas totais. Vale dizer, em todos os períodos analisados, este imposto exerceu papel central no total da arrecadação. O ICM/ICMS representa, em média, mais de 95% da arrecadação própria e 60% da arrecadação total (Tabela B.3). Este fato demonstra o quanto a administração direta é dependente da arrecadação deste tributo, podendo dizer que o comportamento do mesmo ao

---

<sup>15</sup> É importante notar que nos anos oitenta, ao contrário da década dos setenta, a economia mineira acompanha o resto do país no ciclo. Isto se explica pelo comportamento dos investimentos em infra-estrutura que têm um prazo de maturação mais longo e efeitos encadeadores de grande impacto a montante e a jusante na cadeia produtiva, o que garante um crescimento do PIB mesmo após a desaceleração da FBKF na indústria. Nos anos oitenta não houve grandes projetos de investimento no Estado, o que inviabiliza a manutenção de patamares de crescimento acima da média nacional.

longo de um ano fiscal qualquer é capaz de determinar as receitas totais do Estado no mesmo ano.

Como o ICM/ICMS é um imposto de caráter pró-cíclico, e sua base de incidência no Estado de Minas Gerais encontra na indústria de transformação e no comércio varejista os principais responsáveis por sua arrecadação, em última instância o desempenho desses setores ao longo do ciclo econômico vai determinar as receitas do Estado (Tabela 3.1). Dado que a economia mineira apresentou um crescimento considerável nos anos 70 as arrecadações, de ICM e total, apresentam comportamento semelhante.

**TABELA B.3**  
**MINAS GERAIS**  
**ICM/ICMS - PARTICIPAÇÃO NA ARRECADAÇÃO**

ANOS	ICM/ARREC PRÓPRIA	ICM/ARREC TRIBUT.
1970	93%	75%
1975	95%	56%
1979	96%	57%
1980	96%	61%
1985	96%	51%
1988	96%	39%
1990	97%	62%

FONTE: Tabela 3.1

Ressalte-se que, ao longo dos anos 70, a participação do Estado nas receitas da União se situou em torno de 5% a 8% da arrecadação tributária total e o recurso a operações de crédito apresentava um comportamento errático, dependendo do ano (Tabela 3.6), porém sem representar significância maior. O estoque da dívida, no entanto, apresentava crescimento constante e, salvo nos Planos de Estabilização dos anos oitenta, em que ocorreu algum tipo de deságio no estoque da dívida interna, o seu comportamento era crescente. Os dados da Tabela B.4 podem esclarecer este ponto. A dívida fundada total do estado de Minas Gerais adquire um comportamento temerário e se explica pelas razões relacionadas à ordem

federativa e pela opção pela industrialização a qualquer custo. O agravamento das condições de financiamento no início dos anos oitenta, com a elevação dos juros internos e externos tornou o estoque da dívida explosivo e ultrapassando em muito as Receitas efetivas do Estado. O fracasso do Plano Cruzado trouxe à tona a elevação da fragilidade das condições de financiamento do Estado. De fato, o estoque da dívida total alcança mais de 35% do PIB regional em 1989 e mais de 300% das receitas efetivas no mesmo ano.<sup>16</sup>

TABELA B.4  
MINAS GERAIS  
DÍVIDA PÚBLICA E RECEITA EFETIVA

ANOS	DÍVIDA/ PIB	DÍVIDA/ REC.EFET.
1970	7.0%	86.9%
1975	5.2%	68.7%
1980	5.0%	72.8%
1981	6.7%	84.8%
1982	12.1%	99.5%
1983	15.2%	202.8%
1984	15.6%	208.7%
1985	10.0%	187.2%
1986	8.0%	114.3%
1987	18.0%	223.5%
1988	25.0%	241.9%
1989	37.9%	348.5%
1990	18.7%	185.9%

FONTE: BALANÇOS GERAIS DO ESTADO  
MINISTERIO DA FAZENDA-SECRETARIA DO TESOURO  
Receita Efetiva = Receita Orçamentária - Operações de crédito

Na ausência de critérios para determinar gastos e formas de endividamento do Estado e a total ausência de transparência e participação da sociedade no orçamento, em geral as operações de crédito tendiam a ser utilizadas com maior vigor quando a arrecadação tributária ou as transferências da União sofriam algum refluxo, como ocorreu

<sup>16</sup> Importante salientar que, em princípio, um elevado estoque de dívida bancária e com fornecedores não se constitui um problema. Ela passa a sê-lo quando as condições de financiamento estão afetadas, principalmente na necessidade de rolagem da dívida no curto prazo e com elevadas taxas de juros.

em 1976 e 1979.<sup>17</sup> Este fato levou, progressivamente, a um aumento da parcela das receitas de capital em detrimento das receitas correntes e próprias<sup>18</sup>, significando uma maior deterioração das fontes de arrecadação do Estado.

Na década dos setenta, a crise fiscal e a alta inflação ainda não haviam se explicitado, de modo que a fragilidade financeira do setor público - representada pela erosão na arrecadação devido à inflação e estagnação econômicas e ao excessivo endividamento público - não estava ainda colocada. A análise do comportamento dos gastos e do endividamento interno e externo, no entanto, poderá revelar que os germes da crise fiscal que assolou todas as esferas da federação - Estados, Municípios e a União - já estavam presentes naquela década. A centralização tributária vigente a partir das reformas de meados dos anos 60 e a estrutura de financiamento baseada no crédito externo e no recurso ao endividamento interno sem limites conduziu ao endividamento desordenado tanto da União quanto das subesferas. No caso mineiro, este fenômeno ganha contornos mais significativos em virtude da estratégia desenvolvimentista e à especialização em Bens Intermediários que foram motivo de projetos prioritários no II PND.

Ademais, a malha institucional montada em finais da década dos sessenta e início dos anos setenta encontrou na descentralização administrativa terreno fértil para se multiplicarem empresas estatais e Bancos de fomento com o intuito de dar suporte à industrialização, o que permitiu ampliar sobremaneira os níveis de endividamento não submetidos ao controle da administração direta e, portanto, ausente dos balanços anuais dos estados.

Os anos 80 marcam definitivamente a estagnação,

---

<sup>17</sup> Ressalte-se que é a partir de 1976 que os investimentos na indústria mineira iniciam sua desaceleração.

<sup>18</sup> PIMENTEL E TOSCANO (1982) que atentaram para este comportamento.

combinada à inflação e ao descontrole total das políticas monetária e fiscal. No que concerne aos impactos da crise sobre a arrecadação, é visível a significativa erosão da mesma durante toda a década. Enquanto nos anos 70 a arrecadação total apresentou uma elevação da ordem de quase 200% de 1970 a 1980, com um crescimento médio de 10,5% a.a, na década seguinte este indicador se situa em torno de apenas 5,6%<sup>19</sup>, revelando as dificuldades que a década perdida impôs ao equilíbrio fiscal e financeiro de Minas Gerais.

A recessão do início dos anos 80 foi particularmente nociva para a receita do Estado. A começar pelo ICM que, somente no quadriênio 80/83 assistiu a um declínio de quase 13% e promoveu um decréscimo nas receitas tributárias no mesmo montante. No total das receitas correntes, a situação foi ainda pior, pois apresentou um crescimento negativo no mesmo período da ordem de 21,5%. Como contrapartida, o endividamento do setor público estadual apresenta uma trajetória explosiva, como pode ser observado na tabela 3.6 De 80 até 83, as operações de crédito apresentam uma elevação de 66%, representando um crescimento médio anual da ordem de 13,5%.

Esse período marca, portanto, o início do descontrole financeiro do Estado de Minas Gerais. De um lado a recessão, que provoca a diminuição da arrecadação do principal tributo do Estado. De outro, o crescimento do endividamento de curto e longo prazos para dar conta do crescimento dos gastos. Não parece difícil perceber que o impacto deste fenômeno sobre a saúde financeira do Estado é particularmente grave, pois, ao endividamento elevado, combina-se um crescimento das despesas com amortização e serviço da dívida. Como contrapartida para contrabalançar o aumento dos gastos na administração do endividamento interno e externo, frente a uma arrecadação cadente, as despesas de custeio e de investimento em geral

---

<sup>19</sup> Isto já levando-se em conta que a Constituição de 1988 exerceu um impacto positivo sobre as receitas correntes do Estado.

são as mais afetadas, colocando em risco o crescimento econômico futuro e impondo custos sociais elevados para o Estado.

A retomada do crescimento em 1984, como era de se esperar, veio acompanhada de uma elevação na receita. No entanto, como a estratégia de crescimento da economia brasileira se apoiou no *drive-exportador*, e Minas Gerais passou a representar um polo importante no cenário nacional em termos de indústrias voltadas para o mercado externo, o crescimento da arrecadação poderia ter sido muito mais significativo se levarmos em conta que, nos anos oitenta, a elasticidade-renda do ICM/ICMS tornou-se positiva, quando era negativa na década anterior. Isto porque os elevados subsídios transferidos ao setor exportador representaram uma renúncia fiscal sem precedentes na economia brasileira.<sup>20</sup> Como a União tinha o poder de interferir nos tributos estaduais e municipais, de modo a determinar isenções e subsídios mesmo sobre impostos que não fossem de sua competência tributária, o impacto desta política foi significativo sobre a arrecadação tributária estadual. Ademais, as isenções de ICM para o setor exportador contribuíram para o fraco desempenho desse imposto na década.

Desta forma, não obstante a arrecadação total tenha crescido no período, isto não foi suficiente para solucionar a crise fiscal. Ao contrário, a manutenção de elevados subsídios e o excessivo endividamento precedente representou uma erosão na carga tributária bruta e líquida, amplificando a fragilidade financeira do setor público. Ademais, as pressões dos governadores eleitos em 1982 acabaram por se constituir em mais uma fonte de elevação dos gastos e renegociações de dívidas pretéritas. Conforme demonstra a Tabela 3.2, no período 1984/86 a poupança do governo estadual passa de Cr\$ 31.956 mil, a preços de 1980, para Cr\$ 16.606

---

<sup>20</sup> Cf. CARNEIRO (1992) sobre os efeitos da renúncia tributária decorrente da opção pelo *drive-exportador* sobre a Carga Tributária Bruta.

mil, representando um decréscimo de quase 50%, não obstante tenha sido um período em que o PIB do Estado crescera quase 20%. A elasticidade-renda da arrecadação de ICM nesse período, embora fosse positiva - pois enquanto a arrecadação do ICM apresentou um crescimento médio de 14% na retomada de 84/87, o PIB estadual cresceu em 4,7% a.a. no mesmo período - ainda não foi suficiente para permitir a melhoria fiscal e financeira do Estado.

A partir de 1987, período em que a economia brasileira inicia sua trajetória rumo à hiperinflação, a crise fiscal se amplifica. A economia mineira já a partir de 1986 se estagna. Com isto, a arrecadação total também não apresenta comportamento ascendente. A tendência após 1986 é de queda sustentada. Fenômeno diferente ocorre com as receitas correntes, que apresentam um comportamento ascendente. Isto pode ser explicado pela diminuição da participação relativa das receitas de capital.

A promulgação da Constituição de 1988 e o aumento da base de arrecadação do ICM representaram uma elevação das receitas próprias correntes do Estado, principalmente as receitas tributárias. Este comportamento, no entanto, não ficou imune à brutal recessão que foi imposta à economia brasileira em 1991.

Um dado importante que não pode ser descartado é o comportamento das operações de crédito no período pós-Constituição. Como demonstra a Tabela 3.6, a partir de 1987 (ano em que essa conta atinge seu ponto máximo de todo o período em estudo) há uma trajetória sustentada de queda. Este fato se deve à forma como o recurso ao endividamento foi definido na Constituição de 1988. Segundo a Carta Magna, as operações de crédito não podem superar o déficit do período. Ademais, o deságio sobre a dívida pública promovido pelo Plano Collor I representou uma diminuição significativa no estoque das dívidas fundada e flutuante dos estados, o que contribuiu para o alívio momentâneo, principalmente no que concerne à menor pressão dos fluxos que o estoque deste

endividamento exerce.

Essa situação pode também ser observada no volume total de liberação de crédito de longo prazo para investimentos feitos pelo BDMG em 1991, que representava apenas 10% do que era em 1980 e 7% de 1983. Esta tendência de queda, segundo a tabela 3.7, revela a gravidade do quadro. É bastante evidente o encolhimento dos recursos, principalmente os repasses de fundos de investimentos de longo prazo. Até novembro de 1991, em média, os recursos chegavam a 9% dos repasses no início da década passada, representando uma perda de mais de 90%. Para que os recursos do FRP voltem ao seu nível mais alto de repasse - ocorrido no ano de 1982 - deveria haver um aumento real de 35.000 %.

A desarticulação dos órgãos de planejamento, institutos de pesquisa e o principal banco de fomento estaduais - que, segundo Diniz, iniciou-se ainda no Governo Tancredo Neves<sup>21</sup> - pode comprometer o desenvolvimento futuro de Minas Gerais e, como consequência, manter a situação de penúria de suas finanças públicas. É claro que não se pode negar o papel representado pela crise econômica a nível nacional que, indiscutivelmente, representa impactos negativos sobre a economia mineira. No entanto, a ausência de políticas voltadas para o incentivo a investimentos, principalmente em P&D, pode ter consequências imprevisíveis.

---

<sup>21</sup> Entrevista de Clélio Campolina Diniz ao Diário do Comércio, BH, 5/09/92.

### 3.2.2. O comportamento das despesas: a outra face da deterioração fiscal e financeira do estado

O comportamento das despesas desde 1970 revela a outra face da deterioração das finanças públicas em Minas Gerais. Os anos 70, período em que o sonho do Brasil potência predominava, e em que a economia mineira passava por um período de crescimento e significativa participação do Estado, as despesas totais definitivamente não estavam na ordem do dia das preocupações oficiais. Com fontes de financiamento garantidas, principalmente devido ao recurso do endividamento externo e interno, gastar não era problema. Deste modo, de 1972 até 1980 as despesas totais do Estado cresceram, em média, 5,8% ao ano, e as despesas de investimento apresentaram no mesmo período uma elevação de 304%. Estes dados podem demonstrar que, nos anos setenta, os itens principais de ampliação dos gastos foram os investimentos e inversões financeiras, onde os encargos da dívida acumulada não representavam um volume muito elevado das despesas totais. O mesmo não ocorre nos anos oitenta. (Tabela 3.8).

A década dos oitenta marca o início da estagnação e da crise. Combinado com a dificuldade em ampliar a arrecadação, como verificado no tópico anterior, a situação das finanças públicas de Minas Gerais é agravada com a elevação dos gastos totais do Estado (8,38% em média de 1984 em diante). A partir de 1984, a despesa total apresenta um crescimento considerável, alavancada principalmente pelas despesas correntes.

No entanto, ao contrário dos anos 70, a qualidade desses gastos é substancialmente diferente. O peso maior no total das despesas nesse período se dá principalmente com a amortização das dívidas interna e externa, que se sextuplicam no período de 1980 a 1991. A desagregação das despesas da administração direta por função revela este fenômeno. Conforme demonstra a Tabela 3.9, no decênio 1982/91 os itens que mais sofreram compressão foram energia e recursos

minerais (média de -37,84% ao ano), habitação e urbanismo (média de -14,81% ao ano) e transportes (média de -4,02% ao ano), ao passo que os gastos de custeio com o legislativo cresceram 12,82% ao ano e o judiciário em 11,12% ao ano. Este fato revela a face mais perversa da crise nas finanças públicas de Minas Gerais, uma vez que, frente à arrecadação cadente - exercendo pressão sobre o financiamento fiscal - a economia mineira presenciou um crescimento dos gastos de custeio com flagrante diminuição das despesas em investimento e inversões financeiras. Como a arrecadação total não era capaz de cobrir sequer os gastos correntes, a contrapartida inevitável deste fenômeno foi a explosão do endividamento. Ressalte-se que a ordem federativa vigente no Brasil permitia que os estados, mesmo excessivamente endividados, conseguissem ampliar - na margem - o endividamento.<sup>22</sup>

No caso dos investimentos, é possível observar que de 1980 a 1991 iniciaram uma trajetória de queda, arrefecida no triênio 85/87, mas que chega em 1991 com quase o mesmo nível de 1980. Se observarmos que os dados aqui apresentados não permitem avaliar a qualidade dos investimentos, e sabendo que os diversos Governos do Estado adotavam políticas de construção de estradas e benfeitorias de qualidade duvidosa, esses indicadores são ainda mais graves.

Como o total da arrecadação em igual período não chegou a dobrar, a parcela referente aos compromissos com o endividamento no total das despesas da administração direta passa a representar um impacto não desprezível sobre as finanças públicas estaduais. No triênio 89/91 a dívida pública total estadual representava, em média, 2,5 vezes a receita total, gerando pagamentos de serviço da dívida no

---

<sup>22</sup> É mais evidente a ampliação das despesas após 1985, quando o governo federal, através das Resoluções do Banco Central e do Senado Federal, relaxaram as normas de limitação do endividamento. O arranjo institucional e de forças políticas que sustentava o Presidente José Sarney exacerbou as características peculiares da articulação federativa no Brasil em que às subesferas não recaía os custos dos ajustes promovidos pela União.

mesmo período da ordem de 25% da despesa total e 42% das despesas correntes.<sup>23</sup> Se esses dados forem comparados com a média dos anos setenta, ou mesmo com o primeiro quinquênio da década dos oitenta, é possível verificar que o endividamento gerou uma deterioração ainda maior, pois a dívida pública total não passava de 60% em média naquele período. Naturalmente que uma dívida menor, mesmo que integralmente honrado seu serviço, significava gastos menores com o serviço da dívida.

Este comportamento demonstra que, concomitante ao aumento dos gastos (gerando mais dívida em um contexto de crise fiscal e estreitamento das bases de financiamento público) houve uma elevação dos gastos com a manutenção da máquina pública em detrimento dos gastos em infra-estrutura (se supusermos os investimentos como uma "proxy" deste item) gerando um duplo efeito deletério: crescimento da dívida para sustentar despesas de custeio e deterioração da infra-estrutura pública.

Até aqui foi possível demonstrar que Minas Gerais se diferencia dos demais estados da federação basicamente em virtude do fato de que o Estado possui vantagens comparativas na indústria de bens intermediários. O II PND se adequou perfeitamente nos designios da industrialização mineira e a contrapartida deste fenômeno acabou sendo a elevação dos gastos sem o correspondente financiamento fiscal, o que só foi possível através de uma elevação do endividamento. O colapso do financiamento externo no início dos anos oitenta trouxe consigo uma deterioração das condições de financiamento público no estado de Minas Gerais, bem como dos demais estados, e dificultou sobremaneira as possibilidades de solução da crise de financiamento.

O arranjo federativo, no entanto, permitiu que o ônus do ajuste fosse transferido para a União. Não houve, desta

---

<sup>23</sup> Esses dados encontram-se nas tabelas 4.4 e 4.5 do capítulo seguinte.

forma, medidas concretas capazes de sintetizar uma opção estadual pelo ajuste, exceto no curto período das negociações com o FMI do início da década. Ressalte-se, no entanto, que a submissão de Minas Gerais só foi possível devido às regras duras impostas pelo acordo. Este fenômeno perde vigor após 1984, menos como resultado da retomada do crescimento, do que das articulações políticas para sustentar o governo eleito no colégio eleitoral. É este ponto que será motivo de discussão no próximo capítulo, quando serão analisadas as condições em que as renegociações, rolagens e modificações nos limites do endividamento se deram no Estado de Minas Gerais.

TABELA 3.1

## ARRECADACAO DO ICM/ICMS POR SETOR - MINAS GERAIS

EM PORCENTAGEM

ANO	SETORES								
	AGRICU SILVICU CRIACA E PESC	EXTRAC DE PRODU VEGET	EXTRAC DE PRODU MINERA	INDUSTRIA DE TRANSFORM	COMERC VAREJIS	COMERCI ATACADI	ATIVIDAD ESPECIAIS	OUTRAS ATIVIDAD	TOTAL (1)
1977	0.02%	0.11%	0.03%	62.29%	22.45%	11.46%	0.88%	2.77%	100.00%
1978	0.01%	0.07%	0.02%	58.50%	21.96%	14.03%	1.12%	4.28%	100.00%
1979	0.02%	0.04%	0.01%	60.69%	22.02%	12.80%	0.60%	3.82%	100.00%
1980	0.02%	0.05%	0.01%	60.08%	21.90%	13.64%	0.62%	3.66%	100.00%
1981	0.18%	0.00%	0.04%	58.23%	23.49%	15.69%	0.20%	2.17%	100.00%
1982	0.22%	0.00%	0.05%	58.12%	23.86%	15.09%	0.48%	2.18%	100.00%
1983	0.38%	0.00%	0.04%	56.86%	24.46%	15.43%	0.57%	2.25%	100.00%
1984	0.30%	0.00%	0.11%	63.72%	18.71%	15.00%	0.51%	1.66%	100.00%
1985	0.15%	0.00%	0.23%	58.90%	19.55%	17.59%	2.12%	1.46%	100.00%
1986	0.10%	0.00%	0.23%	55.38%	23.63%	17.19%	2.26%	1.22%	100.00%
1987	0.13%	0.00%	0.19%	61.04%	19.19%	15.75%	2.25%	1.46%	100.00%
1988	0.10%	0.00%	0.20%	62.28%	18.71%	15.77%	1.74%	1.21%	100.00%
1989	0.25%	0.00%	4.08%	55.03%	14.77%	12.59%	12.06%	1.21%	100.00%

FONTE: Anuario Estatístico de Minas Gerais

(1) Exclui o recolhimento efetuado por contribuintes não cadastrados, os recolhimentos em outros Estados, bem como o recolhimento da Conta de Quitação Tributária.

(\*) A partir de 1988, o ICM passa a ter sua base de incidência ampliada, tornando-se ICMS.

(\*\*) DEFLATOR: IGP-DI BASE 1980=100

TABELA 3.2  
POUPANCA DO GOVERNO, INVESTIMENTOS  
E DESPESAS CORRENTES  
MINAS GERAIS

ANO	POUPANCA GOVERNO	INVESTIMEN	DESPESAS CORRENTES
1970	3335.60	399.95	23062.91
1971	5386.59	193.53	27408.63
1972	12637.88	2838.45	33231.88
1973	13453.49	3539.87	35088.35
1974	15776.62	5257.43	37078.45
1975	17534.34	5406.87	45416.30
1976	22786.34	5859.98	45646.15
1977	19906.81	8518.09	48561.61
1978	24905.65	10270.02	55772.59
1979	21213.69	11708.23	62730.13
1980	20587.20	11478.50	60920.93
1981	14425.51	12802.25	59677.57
1982	7300.55	11957.39	70198.43
1983	8988.78	8889.77	61375.21
1984	31956.22	7940.46	59393.99
1985	31639.35	13013.16	75485.95
1986	16606.18	15003.41	88242.62
1987	56115.82	12486.05	95076.38
1988	57163.48	13382.05	80752.62
1989	43073.11	14815.02	98227.59
1990	6814.82	9719.67	105177.48
1991	9801.10	3113.00	104798.30

FONTE: Anuario Estatístico de Minas Gerais  
Balancos Gerais do Estado - SEF/MG  
DEFLATOR: IGP-DI Base: 1980=100

TABELA 3.3  
 DIVIDA PUBLICA TOTAL/ICMS(ICM)  
 MINAS GERAIS

ANO	DIVIDA PUBLI TOTAL (A)	ICMS /ICM (B)	(A)/(B)
1970	26756.45	23423.78	1.14
1971	25639.20	24881.66	1.03
1972	25887.50	26185.12	0.99
1973	30250.30	29736.09	1.02
1974	32199.68	34532.79	0.93
1975	40722.58	39348.25	1.03
1976	47203.35	41220.28	1.15
1977	44910.88	47481.63	0.95
1978	51225.90	54252.67	0.94
1979	66062.84	53517.44	1.23
1980	59804.90	56341.00	1.06
1981	64229.96	53108.30	1.21
1982	76655.98	54955.19	1.39
1983	125104.67	44618.18	2.80
1984	150094.48	49076.29	3.06
1985	179924.19	60809.12	2.96
1986	122402.04	76147.61	1.61
1987	250190.07	68586.12	3.65
1988	348006.80	58610.17	5.94
1989	534138.58	72308.30	7.39
1990	266231.05	82312.36	3.23
1991	297842.88	78502.90	3.79

FONTE: Anuario Estatístico de Minas Gerais  
 Balancos Gerais do Estado - SEF/MG  
 DEFLATOR: IGP-DI Base:1980=100

TABELA 3.4  
SERVICO DA DIVIDA/DESPEZA TOTAL  
MINAS GERAIS

ANO	ENCARGOS DA DIVIDA (A)	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (B)	DESPEZA TOTAL (C)	(A)+(B)/(C)
1970	960.40	262.29	23736.49	0.05
1971	1999.08	2276.01	30327.16	0.14
1972	1171.98	13358.91	51105.35	0.28
1973	1596.78	9913.21	54629.32	0.21
1974	1540.61	9796.68	56514.74	0.20
1975	2138.02	12128.89	69789.70	0.20
1976	2297.77	14914.00	73165.02	0.24
1977	2336.76	14095.49	77130.71	0.21
1978	2468.96	19067.47	90517.17	0.24
1979	3099.01	16591.99	91258.00	0.22
1980	4376.20	12648.50	85409.14	0.20
1981	4160.40	13061.97	85849.96	0.20
1982	4911.98	11824.43	94466.70	0.18
1983	5436.60	9172.36	79633.80	0.18
1984	7221.37	12847.18	86033.24	0.23
1985	7456.95	32893.84	123042.08	0.33
1986	7386.96	21731.28	126017.95	0.23
1987	14950.67	40296.51	149700.67	0.37
1988	7207.91	45327.38	139613.91	0.38
1989	4709.50	38736.55	159474.21	0.27
1990	5776.51	42005.67	157199.23	0.30
1991	7536.48	29249.64	163297.58	0.23

FONTE: Anuario Estatístico de Minas Gerais  
Balancos Gerais do Estado - SEF/MG  
DEFLATOR: IGP-DI Base:1980=100

TABELA 3.5  
 DIVIDA PUBLICA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS  
 ADMINISTRACAO DIRETA

ANO	FLUTUAN	FUNDADA		TOTAL
		INTERNA	EXTERNA	
1970	16214.76	10434.81	106.88	26756.45
1971	7513.37	18036.76	89.08	25639.20
1972	5523.57	15643.63	4720.29	25887.50
1973	7700.95	14170.83	8378.52	30250.30
1974	7500.52	17048.80	7650.36	32199.68
1975	8462.29	23356.83	8903.46	40722.58
1976	8524.15	28563.67	10115.53	47203.35
1977	8215.87	28080.68	8614.33	44910.88
1978	9625.71	27009.56	14590.63	51225.90
1979	9994.75	29376.43	26691.65	66062.84
1980	8413.90	29504.00	21887.00	59804.90
1981	9814.72	33394.53	21020.71	64229.96
1982	12794.69	41595.41	22265.89	76655.98
1983	22804.56	64786.33	37513.79	125104.67
1984	20310.36	78893.28	50890.84	150094.48
1985	25622.93	93236.88	61064.38	179924.19
1986	19369.24	68621.64	34411.15	122402.04
1987	27930.06	172063.25	50196.76	250190.07
1988	38943.04	247337.99	61725.76	348006.80
1989	46782.34	431162.85	56193.39	534138.58
1990	40669.09	198189.75	27372.20	266231.05
1991	26668.87	237135.67	34038.35	297842.88

FONTE: -Anuario Estatístico de Minas Gerais  
 -Balancos Gerais do Estado - SEF/MG  
 DEFLATOR:IGP-DI BASE:1980=100

TABELA 3.6

## RECEITA ARRECADADA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

(Continu

ANO	RECEITAS CORRENTES (1)										
	TRIBUTARIAS				PATRIMONI	INDUSTRIA	TRANSFERENCIAS			DIVERSAS	TOTAL
	ICM/ICMS	TAXAS	OUTRAS	TOTAL			PARTICIPAC NA RECEITA DA UNIAO	OUTRAS	TOTAL		
1970	23423.78	1329.32	328.03	25081.63	618.00	396.34	1619.59	0.76	1620.35	672.09	28388.4
1971	24881.66	404.84	349.95	25636.75	685.64	223.84	1464.59	z	1464.59	778.38	28789.2
1972	26185.12	505.65	495.83	27186.98	1534.76	276.48	1976.51	z	1976.51	1358.08	32332.8
1973	29736.09	899.30	840.22	31476.10	1575.79	303.81	2618.23	1000.88	3619.13	2024.33	38999.1
1974	34532.79	991.01	972.86	36496.15	3038.24	296.53	3149.41	1586.88	4736.29	1656.73	46223.5
1975	39348.25	1040.62	1200.28	41588.54	3178.64	273.66	2143.79	1629.47	3773.26	1721.50	50535.6
1976	41220.28	946.53	1394.85	43561.29	4200.16	241.67	1832.49	1405.58	3238.08	1543.50	52784.5
1977	47481.63	929.80	1379.56	49790.30	4983.30	221.20	5312.93	1706.66	7019.64	1227.57	63242.0
1978	54252.67	935.06	1441.10	56628.37	5145.18	229.51	5049.96	1649.89	6700.01	1491.39	70194.4
1979	53517.44	843.37	1488.76	55849.86	2620.11	182.36	5217.81	3738.27	8956.08	2388.67	69997.0
1980	56341.00	656.95	1494.70	58493.00	6706.70	229.37	6096.10	2089.10	8185.20	1247.70	74861.9
1981	53108.30	461.17	1269.97	54839.30	5678.04	240.83	6561.89	786.03	7347.58	1375.32	69481.0
1982	54955.19	483.15	1999.12	57437.38	3423.68	251.88	9416.10	827.93	10243.99	1353.70	72710.6
1983	44618.18	398.47	1456.89	46473.51	2084.15	148.41	8293.78	770.32	9064.12	1008.17	58778.3
1984	49076.29	755.09	1542.80	51374.18	6360.85	189.89	9794.80	598.01	10392.81	967.11	69284.8
1985	60809.12	764.99	1993.31	63567.43	10997.63	181.56	13170.80	1570.08	14740.89	1359.27	90846.7
1986	76147.61	1147.98	5165.68	82461.27	2640.14	203.19	15210.31	1416.47	16626.78	1301.93	103233.3
1987	68586.12	516.24	3981.12	73083.49	5987.28	172.34	11320.31	2549.26	13869.57	2123.87	95236.5
1988	58610.17	366.01	1890.14	60866.32	13829.19	189.83	10171.50	3263.82	13435.32	1943.28	90263.9
1989	72308.30	250.15	1138.14	73696.58	2608.45	295.11	10688.53	4077.92	14766.45	2684.74	94051.3
1990	82312.36	136.53	1531.83	83980.72	3506.10	248.53	17906.48	5650.64	23557.12	2611.42	113903.91
1991	78502.90	217.41	2321.61	81041.92	3186.98	294.38	15515.75	6693.82	22209.56	3415.58	110148.4

(Conclusão)

ANO	RECEITAS DE CAPITAL						TOTAL GERAL
	OPERAÇÃO DE CREDITO	TRANSFERÊNCIAS			OUTRAS	TOTAL	
		PARTICIPAÇÃO RECEITA DA UNIA	OUTRAS	TOTAL			
1970	276.98	2412.51	z	2412.51	5.86	2695.36	31083.77
1971	4768.20	4136.34	76.66	4213.00	1.46	8982.66	37771.86
1972	13533.22	4894.44	311.62	5206.06	35.07	18774.35	51107.16
1973	9004.78	5445.21	1030.60	6475.81	9.78	15490.38	54489.54
1974	7093.09	5545.98	770.77	6316.75	127.33	13537.17	59761.11
1975	11553.04	6763.89	1950.27	8714.16	16.88	20284.08	70819.68
1976	11267.12	9520.21	3095.04	12615.25	9.10	23891.48	76676.18
1977	3874.59	9527.54	1251.51	10779.05	68.42	14722.06	77964.07
1978	10562.74	8762.33	1954.08	10716.41	54.72	21333.87	91528.32
1979	13666.76	9314.05	1664.16	10978.21	5.53	24650.50	94647.59
1980	10595.00	6375.80	912.39	7288.19	31.52	17914.71	92776.68
1981	8978.04	5230.16	1032.41	6262.57	2.92	15243.54	84724.60
1982	11429.75	3311.79	1031.35	4343.13	6.43	15779.31	88489.94
1983	17610.18	2509.31	383.45	2892.76	6.30	20509.24	79287.60
1984	29257.73	2052.32	560.90	2613.22	9.67	31890.62	101165.47
1985	25389.68	2092.26	820.46	2912.72	137.99	28440.39	119287.16
1986	13022.07	2411.14	1378.63	3789.77	33.20	16845.04	120078.35
1987	65494.90	2555.79	1590.64	4146.44	31.52	69672.86	164909.40
1988	21850.41	2269.41	5229.63	7499.04	30024.79	59374.23	149638.17
1989	19558.38	333.97	916.27	1250.24	44517.85	65326.46	159377.79
1990	11248.65	...	...	1008.21	6409.67	18666.53	132570.43
1991	10072.94	522.94	31.63	554.57	13442.84	24076.72	134225.15

FONTE: -Anuario Estatístico de Minas Gerais - Seplan

-Balancos Gerais do Estado - SEF/MG

DEFLATOR: IGP-DI BASE 1980=100

(1) A partir de 1983, estão incluídas neste item as Receitas Agropecuárias e as Receitas de Serviços.

TABELA 3.7

## ORIGEM DOS RECURSOS DE FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO

ANO	ORIGEM DOS RECURSOS (CR\$ Bilhoes constantes *)							
	FRP	Res 63	REPASE ESTAD	FINAME	BNDES	BACEN	OUTRO	FIANCA
1980	122	37	12	326	65	79	19	61
1981	173	80	6	241	18	72	8	43
1982	292	65	10	97	12	17	29	207
1983	81	86	8	53	67	26	24	100
1984	32	81	5	126	49	5	18	136
1985	55	44	12	75	40	12	9	91
1986	122	30	20	76	83	31	8	167
1987	128	34	14	151	122	31	10	80
1988	90	24	8	89	24	23	192	26
1989	22	23	10	30	41	11	1	31
1990	19	7	10	13	13	1	2	27
91/nov.	8	2	2	8	18	2	0	5

FONTE: BDMG

DEFLATOR: IGP-DI

TABELA 3.8

DESPESA REALIZADA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

PERÍODO: 1970-89

(Continua)

ANO	DESPESAS CORRENTES										TOTAL
	DESPESAS DE CUSTEIO				TRANSFERÊNCIAS						
	PESSOAL	OBRIGACÃO PATRONAIS	OUTRAS	TOTAL	TRANSFERÊNCIAS A PESSOAS	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL (1)	PASEP	ENCARGOS DA DIVIDA	DIVERSAS	TOTAL	
1970	12381.70	-	1960.34	14342.03	2491.84	160.80	-	960.40	5107.84	8720.88	23062.91
1971	13390.44	-	3751.51	17141.95	1777.88	194.27	-	1999.08	6295.44	10266.68	27408.63
1972	14432.61	-	4645.85	19078.45	4220.02	326.39	-	1171.98	8375.04	14153.42	33231.88
1973	14603.57	-	4568.54	19172.11	4690.78	417.56	-	1596.78	9211.11	15916.23	35088.35
1974	15395.04	-	4811.98	20207.02	4576.98	432.35	-	1540.61	10321.50	16871.42	37078.45
1975	18937.41	-	7259.00	26196.41	5199.99	541.67	-	2138.02	11340.22	19219.89	45416.30
1976	19726.62	-	4756.57	24483.18	5513.77	544.77	-	2297.77	12806.66	21162.96	45646.15
1977	20060.62	-	5130.80	25191.43	5955.51	572.64	-	2336.76	14505.28	23370.19	48561.61
1978	22995.22	-	5890.55	28885.77	6879.34	840.89	-	2468.96	16697.63	26886.83	55772.59
1979	27716.71	1055.93	5661.67	34434.31	7777.86	-	656.98	3099.01	16761.97	28295.81	62730.13
1980	25446.00	1040.80	5767.40	32254.20	6945.00	-	544.53	4376.20	16801.00	28666.73	60920.93
1981	25376.56	1028.59	5605.14	32010.30	6823.47	-	516.44	4160.40	16166.96	27667.27	59677.57
1982	28958.45	1152.19	6769.11	36879.75	7544.34	-	505.04	4911.98	20357.31	33318.67	70198.43
1983	24605.29	1024.74	5542.62	31172.66	7303.14	-	385.93	5436.60	17076.89	30202.55	61375.21
1984	20943.89	882.03	5086.21	26912.13	6505.57	-	406.21	7221.37	18348.71	32481.86	59393.99
1985	27006.36	1092.21	7260.25	35358.82	9079.70	-	398.34	7456.95	23192.15	40127.13	75485.95
1986	32898.10	1198.52	8870.46	42967.08	11400.67	-	784.75	7386.96	25703.16	45275.54	88242.62
1987	31922.41	1745.52	11086.76	44754.69	10911.58	-	647.17	14950.67	23812.27	50321.69	95076.38
1988	31316.65	1494.33	8414.30	41225.28	12122.94	-	372.81	7207.91	19823.68	39527.34	80752.62
1989	38882.86	1970.24	8617.81	49470.91	18056.77	-	294.01	4709.50	25696.40	48756.68	98227.59
1990	...	...	...	50735.23	18498.91	-	578.40	5776.51	29588.43	54442.25	105177.48
1991	38437.89	1961.13	8577.94	49242.07	16786.90	-	...	7536.48	345.27	55556.24	104798.30

(Conclusão)

ANO	DESPEAS DE CAPITAL							TOTAL GERAL	
	INVESTIMENTOS			INVERSO FINANCEIRO	TRANSFERENCIAS				TOTAL
	OBRAS (2)	OUTROS	TOTAL		AMORTIZACAO DA DIVIDA	OUTRAS	TOTAL		
1970	171.21	228.74	399.95	11.34	1.13	261.16	262.29	673.58	23736.49
1971	67.21	126.32	193.53	448.59	0.40	2276.01	2276.41	2918.53	30327.16
1972	218.47	2619.98	2838.45	1676.12	10436.42	2922.49	13358.91	17873.47	51105.35
1973	337.66	3202.21	3539.87	6087.89	2600.93	7312.28	9913.21	19540.98	54629.32
1974	1224.73	4032.70	5257.43	4382.18	634.69	9161.99	9796.68	19436.29	56514.74
1975	1014.94	4391.93	5406.87	6837.65	5216.36	6912.52	12128.89	24373.41	69789.70
1976	737.44	5122.54	5859.98	6744.90	4793.59	10120.41	14914.00	27518.88	73165.02
1977	885.80	7632.29	8518.09	5955.51	2564.12	11531.37	14095.49	28569.10	77130.71
1978	1288.60	8981.41	10270.02	5407.09	4989.57	14077.90	19067.47	34744.57	90517.17
1979	786.72	10921.51	11708.23	227.66	4448.41	12143.58	16591.99	28527.87	91258.00
1980	815.50	10663.00	11478.50	361.21	3329.20	9319.30	12648.50	24488.21	85409.14
1981	649.04	12153.21	12802.25	308.17	3128.14	9933.83	13061.97	26172.39	85849.96
1982	418.67	11538.72	11957.39	486.44	4345.18	7479.25	11824.43	24268.27	94466.70
1983	76.87	8812.90	8889.77	196.47	5348.10	3824.26	9172.36	18258.60	79633.80
1984	343.56	7596.90	7940.46	5851.61	8472.83	4374.35	12847.18	26639.25	86033.24
1985	1303.04	11710.12	13013.16	1649.13	17031.19	15862.65	32893.84	47556.13	123042.08
1986	2080.34	12923.07	15003.41	1094.64	8658.80	13072.48	21731.28	37829.33	126071.95
1987	1275.67	11210.38	12486.05	1841.73	11387.89	28908.62	40296.51	54624.29	149700.67
1988	340.58	13042.27	13382.85	151.06	12012.48	33314.90	45327.38	58861.29	139613.91
1989	208.43	14606.59	14815.02	7695.05	16853.68	21882.87	38736.55	61246.63	159474.21
1990	...	...	9719.67	296.41	...	...	42005.67	52021.75	157199.23
1991	856.14	901.58	3113.00	1567.30	19210.35	17060.23	29249.64	24569.53	163297.58

FONTE: Anuario Estatístico de Minas Gerais

Balancos Gerais 1991 - SEF/MG

OBSERVACOES: DEFLATOR: IGP-DI BASE: 1980=100

(1) A partir de 1979, as contribuicoes de Previdencia Social foram desmembradas em Obrigacoes Patronais e PASEP.

(2) A partir de 1979, estao incluídas neste item as instalacoes usadas na obra.

TABELA 3.9

## GASTOS ORÇAMENTÁRIOS POR FUNÇÃO - TAXAS DE CRESCIMENTO

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TAXA DE
LEGISLATIVA	100	96	117	127	196	194	183	310	380	333	12,62
JUDICIÁRIA	100	82	80	103	134	68	93	235	358	268	11,12
ADM. E PLANEJAMENT	100	102	172	219	173	248	169	251	151	210	7,72
AGRIC.	100	71	75	113	115	94	69	113	77	36	(8,65)
COMUNIC.	100	102	111	255	212	99	163	145	95	80	(2,13)
DEFESA E SEGURANCA	100	66	77	105	124	124	109	150	132	126	2,66
DESENV. REGIONAL	100	80	89	108	128	131	104	145	176	171	5,55
EDUC. E CULTURA	100	77	67	88	104	101	114	109	124	96	(0,52)
ENERGIA E REC. MIN.	100	47	61	68	75	54	37	35	19	0	(37,64)
INFRAESTRUT. E URB.	100	39	25	38	86	89	45	106	57	20	(14,61)
IND. COM. E SER.	100	122	50	48	36	41	27	22	19	79	(2,50)
SAN. E SAN.	100	83	59	105	129	162	223	208	204	201	7,24
SABALHO	100	85	73	74	117	96	55	67	66	61	(4,77)
SSIST. E PREV.	100	97	66	125	158	154	164	230	220	202	7,55
TRANSPORTES	100	72	78	220	175	302	334	218	301	66	(4,02)
TOTAL	100	84	91	130	132	156	147	168	168	141	3,56

FONTE: MF/STN/CORÉF/DIVEM

## CAPÍTULO QUARTO: FEDERALISMO E ENDIVIDAMENTO: O CASO DE MINAS GERAIS

Após a discussão das relações entre federalismo e crise fiscal e o estudo da situação financeira de Minas Gerais, este capítulo pretende investigar a maneira como o Estado de Minas Gerais utilizou desta relação federativa peculiar. 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 preterita;
- 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) e
- 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 a um processo de descentralização tributária, ao lado da redemocratização de bancadas no Congresso Nacional de cunho fortemente regionalista, 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.<sup>1</sup> Este processo 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.

#### 4.1. RECESSÃO E FINANCIAMENTO ESTADUAL

Em que pesem os constantes esforços do Fundo Monetário Internacional (FMI) em disciplinar estados e municípios, uma vez que parte do déficit operacional<sup>2</sup> 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 consequência a

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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 avaliar os recursos negociados e as esferas subnacionais encontravam em suas bancadas no Congresso Nacional porta-vozes de demandas regionais, ao Tesouro Nacional e ao Banco Central eram transferidos os custos dos pagamentos do serviço da dívida externa das subesferas. Competia ao Tesouro Nacional e ao Banco Central honrar os compromissos das esferas subnacionais, uma vez que era condição *sine qua non* para a assinatura do acordo com o FMI.

Nesse quadro de ajustamento externo e estreitamento das fontes de financiamento fiscal, as principais demandas estaduais referiam-se à flexibilização das regras de controle do endividamento, principalmente a Resolução 831 do BACEN de 1983 que fixava tetos de empréstimos das instituições credoras aos governos estaduais e municipais. Esta resolução, se de um lado garantia um maior controle do BACEN sobre as dívidas de estados e municípios, de outro era constantemente alvo de propostas de esvaziamento das regras que a determinavam.

No contexto de agravamento das condições de financiamento estadual, combinado com o aperto fiscal e monetário decorrente do acordo com o FMI em 1983, a situação dos governos estaduais era ainda mais problemática

A questão do endividamento tornou-se um problema basicamente político e os custos do mesmo recorrentemente eram transferidos à União, única esfera que efetivamente arcou com o custo do ajuste. Minas Gerais é um exemplo claro disto, pois, como demonstrado, durante os anos oitenta elevou seus gastos consideravelmente sem a contrapartida do crescimento das receitas fiscais. Não obstante tenha havido uma ampliação significativa dessas despesas, é nítida a perda de qualidade das mesmas. Na verdade havia um verdadeiro "cartel" de estados, que, através das bancadas no Congresso Nacional, pressionava o executivo a garantir as demandas

referentes à melhoria nas condições do financiamento em face do aperto creditício determinado pelo Banco Central e pelo acordo com o FMI.

Esse fenômeno demonstra que o desenvolvimento das relações entre União e estados no que concerne à questão do endividamento encontra situação distinta nos anos oitenta se comparado aos anos setenta em Minas Gerais. Nos anos setenta o endividamento serviu para saldar compromissos passados e financiar novos gastos, principalmente em investimentos públicos, decorrente da opção desenvolvimentista mineira do final dos anos sessenta e início dos setenta. A liquidez internacional e as facilidades dos governos estaduais em lançar mão de títulos públicos através da ampliação da dívida mobiliária interna colocavam o endividamento como alternativa aparentemente viável de financiamento dos governos estaduais.

Os anos oitenta abrem um novo marco na discussão do endividamento. Mesmo estados como Minas Gerais - que possui um volume de receitas próprias elevado se comparado com a maioria dos estados da região Nordeste e Norte (que dependem em maior grau das transferências) - apresentou problemas com o elevado custo da dívida acumulada e a dificuldade em sua rolagem. A recessão do início dos anos oitenta e a necessidade dos estados em se enquadrarem nas rígidas metas de contenção do déficit por parte do FMI impuseram às subesferas o enfrentamento do valor dos gastos públicos ao lado da elevação do serviço da dívida em um quadro de contingenciamento do crédito.

*"Os estados teriam de cobrir parte dos juros e considerar os obstáculos na renovação das operações de crédito como indicadores das decisões de investimento, de modo a compatibilizar o valor dos gastos públicos com o balanço líquido dos recursos de terceiros após a definição das regras de rolagem da dívida e de acesso a novas operações de crédito."<sup>3</sup>*

Neste contexto, combinaram-se as eleições de 1982 e

---

<sup>3</sup> LOPREATO (1992) p. 156.

bancadas estaduais, em geral fiéis aos governadores eleitos, ao lado de um governo federal ainda remanescente do período autoritário. No quadro recessivo com contingenciamento do crédito e sob uma estrutura federativa centralizada, mas submetida a injunções políticas, as negociações no Congresso Nacional buscavam sempre aliviar as pressões do aperto creditício sobre as subesferas. A consequência era uma constante queda de braço com o governo federal. Enquanto alguns estados soçobravam, outros sobreviviam a partir de negociações das transferências voluntárias. No caso dessas transferências, era natural que os estados alinhados ao governo federal obtivessem melhor tratamento da União em suas demandas regionais por verbas e obras.<sup>4</sup>

A posse dos novos governadores eleitos em 1983 ocorreu no período em que os estoques de dívida fundada interna e externa e a dívida de curto prazo eram extremamente elevadas. A resolução 831 do BACEN de 09/06/1983 limitava e fixava tetos para as instituições credoras, o que dificultava sobremaneira a contratação de novos empréstimos. No âmbito do Congresso Nacional, os governos estaduais gastavam a maior parte de suas energias em discussões políticas cujo objetivo era o de contornar o problema do endividamento.

No triênio 1981/83 o Senado Federal praticamente congelou os limites de endividamento dos estados e municípios, criando uma situação quase que insustentável, uma vez que os estados não eram capazes de gerar, através das receitas próprias e transferidas, um volume suficiente de financiamento fiscal capaz de cobrir os gastos correntes e ainda garantir a amortização da dívida. É nesse período que o estado de Minas Gerais inicia seu estímulo às dívidas por auto-financiamento. Mesmo assim, conforme a Tabela 4.1, no período 1981/83, as operações de crédito se ampliaram, situando-se, na média do triênio, em quase 15% das despesas totais do estado. Mesmo no caso da dívida externa não há

---

<sup>4</sup> Sobre uma crítica do papel das transferências voluntárias e seu impacto regional ver OLIVEIRA e DINIZ (1992).

ganhos, como pode ser visto na Tabela 4.2. No caso das dívidas por auto-financiamento, o exame dos balanços nos permite apenas demonstrar que os investimentos no período agudo da crise estiveram em patamares relativamente elevados se comparado com os anos setenta, conforme atestam os dados da Tabela 4.3. De fato, no período 1981/83 a relação investimentos/receitas de capital se situou no nível de 50%.<sup>5</sup> As pressões, no entanto, conduziam as autoridades federais, tanto no âmbito do Senado Federal<sup>6</sup> quanto no Tesouro Nacional ou Banco Central, a relaxar limites ou mesmo a abandonar as rígidas regras de endividamento, tanto de estados isolados quanto de seu conjunto.<sup>7</sup>

#### 4.2 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. No caso de Minas Gerais podem ser destacados os seguintes pontos:

1) 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.

---

<sup>5</sup> Levando-se em consideração que a amortização da dívida é parte das Despesas de Capital, os investimentos neste montante podem ser considerados elevados.

<sup>6</sup> O Senado Federal que determinava, de acordo com a Constituição de 1969, as regras de endividamento de estados e municípios, bem como das alíquotas de ICM.

<sup>7</sup> Ressalte-se que normalmente as regras que porventura fossem determinadas a partir de negociações com estados isolados acabavam valendo para os demais.

*"Nos últimos dois anos a quase totalidade dos bancos estaduais - comerciais e de desenvolvimento - vem experimentando um perverso processo de deterioração em sua performance econômica-financeira (...). A causa primária básica encontra suas raízes na crítica situação econômica vivida pelos seus respectivos controladores, os Estados; como seus agentes financeiros, os bancos estaduais viram-se na contingência de financiar déficits incorridos por seus controladores."\**

Levando-se em conta que a maior parte dos credores do estado 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 nos capítulos primeiro e segundo, sempre se 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. No caso de Minas Gerais, a presença de três bancos estaduais permitia uma ampliação ainda maior desta relação, pois os mesmos intermediavam a maior parte dos recursos que se destinavam a emprestar aos governos estaduais. A tabela C.1 pode demonstrar a dimensão desta situação.

---

\* Voto de 04/04/1984 do Conselho Monetário Nacional (CMN) extraído de LOYOLA (1992).

TABELA C.1  
OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM GOVERNO/OPERAÇÕES DE CRÉDITO TOTAIS

BANCOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986
BEMGE	0.5	0.4	13.3	32.6	26.8	21.4
CREDIREAL	56.2	59.3	63.1	83.2	89.0	79.7
MÉDIA NACIONAL	63.4	66.8	71.2	77.0	77.8	64.8

  

BANCOS	1987	1988	1989	1990	1991	1992
BEMGE	42.0	41.4	41.6	....	34.3	22.0
CREDIREAL	91.2	95.9	90.8	82.0	80.6	79.0
MÉDIA NACIONAL	77.4	77.8	....	....	....	....

FONTE: ASBACE apud LOPREATO (1992) até 1988  
BALANÇOS DOS BANCOS após 1988

O Credireal, desde 1981, mantém em sua carteira mais da metade do total de empréstimos ao setor público, ressaltando que, ao final da década, esses valores praticamente alcançam toda a sua carteira de empréstimos (93%), passando a ficar acima da média nacional já a partir do primeiro quinquênio da década. A situação só se reverte em 1990, período em que há um aperto por parte do Banco Central sobre os Bancos Estaduais, uma vez que a situação financeira dos mesmos tornou-se insustentável. O BEMGE, que se notabilizou por manter um padrão de eficiência nos moldes dos bancos privados, e operar com níveis mínimos de inadimplência, se em 1981 praticamente não emprestava ao setor público, em 1988 alcança quase 42% nesta modalidade de crédito, representando um crescimento médio anual de quase 74% no período, revertendo esta tendência também a partir de 1990. O efeito danoso desta sistemática sobre as condições de financiamento público é visível, principalmente através do crescimento do endividamento estadual. Ademais, quem arca com o custo da manipulação política dos bancos estaduais é o Banco Central e o Tesouro Nacional.

Os balanços de Julho de 1992 demonstram que as operações ativas dos bancos estaduais com o setor público alcançaram o total de 73,59% do total e 66,6% entre estados e suas instituições financeiras. Em termos comparativos, os bancos comerciais privados detêm 3,53% de sua carteira com o setor público

Esta é a face perversa da relação dos bancos estaduais de Minas Gerais com o seu próprio setor público. Os dados em questão não diferenciam se os empréstimos dessas instituições referem-se somente ao setor público estadual, mas é lícito supor que a maior parte desses recursos se canalizou para este fim. É importante destacar que, não obstante o recurso aos empréstimos de curto prazo junto às instituições financeiras públicas seja capaz de aliviar as pressões para aumento de gastos, no longo prazo acaba sendo uma estratégia *self-defeating*, uma vez que a consequência pode ser o fechamento desses bancos ou mesmo o crescimento insustentável da dívida pública agravando ainda mais a fragilidade financeira estadual.\*

A utilização dessa sistemática pelos governos mineiros revela, no entanto, duas faces perversas da relação entre subesferas e União. De um lado, a estrutura federativa e institucional permite que a questão do endividamento sempre seja relegada, não a um plano secundário, mas à prática de que caberá ao governo federal ou ao Banco Central determinar, em algum momento, regras para aliviar as pressões sobre estados e municípios. De outro, é que a crise fiscal e a estagnação impõem aos governos a necessidade de elevar gastos em infra-estrutura, o que é impossível sem a ampliação da capacidade de investimentos. Em face da deterioração da capacidade de poupança dos estados, a alternativa - dada a pouca expressividade de convênios de cooperação com o setor privado, principalmente no Estado de Minas Gerais - acaba sendo o maior endividamento e, pior, o envolvimento dos

---

\* Um exemplo desse fenômeno foi a liquidação extra-judicial sofrida pela Minas Caixa em março de 1991.

bancos estaduais.<sup>10</sup>

Conforme LOYOLA (1992), o processo de deterioração dos bancos estaduais se inicia em 1982 com a eleição para governadores. Com o objetivo de garantir a eleição de governantes ligados ao governo federal, essas instituições ampliaram sobremaneira seus empréstimos ao setor público. Para tanto, utilizaram todos os elementos disponíveis com o apoio, ainda que tácito, do Banco Central.

Este quadro vinha se agravando ao longo da década dos oitenta e encontra razões políticas para isto. Vale dizer, a administração dos bancos estaduais tradicionalmente se baseou em manipulações políticas junto ao Banco Central para obter ampliação dos limites de crédito ou mesmo no saneamento dessas instituições.

*" A partir de 1983 foram criados seguidos programas de assistência a bancos estaduais que totalizaram [até 1992] US\$ 2.315.903.000,00 adicionados mais US\$ 31.589.405,72 de adiantamentos feitos pelo Banco Central de recursos orçamentários próprios ou das reservas monetárias para atender o pagamento de credores e cobertura de despesas administrativas de liquidações extra-judiciais. O suporte financeiro ainda implicou eventuais saques a descoberto na conta de Reservas Bancárias, a utilização da Reserva monetária em instituições submetidas ao regime de administração especial temporária<sup>11</sup> e aportes do Tesouro Nacional*

---

<sup>10</sup> Importante salientar que a utilização dos bancos estaduais como coadjuvantes na ampliação da capacidade de investimentos e gastos não seria possível se houvesse uma relação de cooperação entre tais instituições financeiras e Banco Central. O fenômeno da deterioração dessas instituições na crise é decorrente da sistemática utilização das mesmas para fins políticos. O que vale ressaltar é que este fato corrobora o argumento central da presente dissertação, qual seja, o de que a estrutura federativa que emergiu das reformas dos anos sessenta, e não se modificou com a nova Constituição, demonstra que as subesferas não agem cooperativamente com o governo central. No entanto, dentro do quadro de crise fiscal e alta inflação, não parece ser racional agir desta forma, uma vez que não há, sequer, definições de competências entre as diversas esferas.

<sup>11</sup> O regime de administração temporária foi criado em 25/02/1987 e inaugura um processo de tentativa de enquadrar as instituições financeiras estaduais em um programa de saneamento. Pela primeira vez o controle do Banco Central deixou de ser

*de operações triangulares com estados e suas instituições financeiras.*"<sup>12</sup>

Não obstante o governo federal tenha criado a partir de 1987 o regime de administração especial temporária, os determinantes políticos continuaram a prevalecer na relação entre Banco Central e estados. Em Maio de 1991, portanto após a Constituição de 1988 e as eleições presidenciais, o governador de Pernambuco, Joaquim Francisco, em entrevista à Revista Isto é de 21/06/91, afirma que obteve a rolagem das dívidas acumuladas de seu estado e ainda conseguiu um aporte de Cr\$ 17 bilhões (valores da época) para o banco do estado. Ora, sendo esse governador membro do principal partido que garantia sustentação ao ex-presidente Collor, não é difícil perceber que, em troca de apoio político, as regras de controle dos bancos estaduais ou das dívidas das subesferas eram flexibilizadas, revelando mais uma vez a ausência de uma cooperação federativa mesmo após a Constiuição de 1988.

2) A contratação de dívidas por autofinanciamento com instituições privadas. Neste caso, em particular operações triangulares que se iniciaram no governo Francelino Pereira (1979/82) e intensificaram-se no período Tancredo/Garcia (1983/86), que correspondeu àquele em que as dificuldades impostas ao controle do endividamento eram mais duras. Ressalte-se, no entanto, que nos balanços gerais do Estado de Minas Gerais essas dívidas entram como investimentos e/ou inversões financeiras, uma vez que a maior parte delas fora contratada com empreiteiros. Outro aspecto importante a ser observado neste caso é que o BDMG e o BEMGE eram as instituições financeiras estaduais que avalizavam essas dívidas. Desta forma, há um duplo efeito do endividamento sem que os balanços o demonstrem;

3) flexibilização da política de crédito: este talvez

---

indireto e passou a interferir diretamente sobre os bancos estaduais.

<sup>12</sup> LOYOLA (1993), p. 18.

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.<sup>13</sup>

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 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.

#### 4.3 DÍVIDA PÚBLICA E FINANCIAMENTO:

O endividamento total (dívida flutuante e dívida fundada, externa e interna) apresentou uma trajetória de elevadas taxas anuais de crescimento na década de 80, capitaneada pelo comportamento da dívida interna. Como atestam os dados da tabela 3.5 do capítulo anterior, o endividamento total do Estado de Minas Gerais se agrava a partir de 1982 e, com o descontrole inflacionário após o fracasso do Plano Cruzado e a perspectiva da hiperinflação, o crescimento da dívida interna chega a níveis bastante

---

<sup>13</sup> Sendo esse o processo àquele momento, obviamente havia maiores dificuldades para se obter o aval do presidente.

elevados (somente no quadriênio 1986/89 há uma elevação de 528% com um crescimento médio anual de 58%). Com isto, a dívida interna fundada, que nos anos 70 representava, em média, 50% da dívida total, passa a deter uma participação relativa de quase 75% na segunda metade dos anos 80.

Na composição do endividamento total do Estado, a dívida externa fundada apresenta uma ligeira elevação nos anos 80, mas não o suficiente para aumentar sua composição no total do endividamento de Minas Gerais. A crise da dívida no início da década passada levaria a crer que o comportamento da dívida externa deveria crescer, como se observou com o país. A razão deste fenômeno não ter ocorrido pode ser respondida pelo próprio endividamento interno. Para honrar seus compromissos externos, tanto em nível nacional quanto estadual, houve um processo de transferência de dívida externa por dívida interna, promovendo um crescimento da dívida interna federal<sup>14</sup>. Como aos Estados era facultada a colocação de títulos no mercado aberto, parcela ponderável das receitas de capital coube às operações de crédito, promovendo - por decorrência - elevações no endividamento interno.<sup>15</sup>

No caso da dívida mobiliária de Minas Gerais até 1983, ela mantém um comportamento semelhante aos Estados do Rio de Janeiro e Bahia, segundo demonstra a Tabela 4.4, não apresentando um descolamento muito grande em termos de taxa de crescimento no triênio, revelando que, neste período, o Estado não se destaca dos aqui citados.<sup>16</sup> A situação, no entanto, reverte-se a partir de 1987. De fato, após a diminuição do estoque de títulos em poder do público com o Plano Cruzado em 1986, a trajetória da dívida mobiliária de Minas Gerais é explosiva e supera São Paulo e Rio de Janeiro

---

<sup>14</sup> Cf. BIASOTO Jr. (1988) e CAVALCANTI (1988)

<sup>15</sup> Ressalte-se que esse não é um fenômeno ocorrido apenas com Minas Gerais, mas com todas as esferas, inclusive a União.

<sup>16</sup> Conforme pode ser visto pela Tabela 4.4, São Paulo apresenta uma dívida mobiliária constante no período.

em taxas de crescimento. Em 1992 o estoque dessa dívida representava 10 vezes o valor de 1981, ao passo que a média nacional era de 6,7 vezes e as da Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro eram de, respectivamente, 2,5, 6,3 e 5,74. Esse fenômeno, ocorrido nos anos oitenta e início dos anos noventa, fez com que Minas Gerais passasse de 30% do valor da dívida acumulada do estado de São Paulo para quase 50% e ultrapassasse o Rio de Janeiro.

A dívida mobiliária talvez seja hoje o principal gargalo do Estado de Minas Gerais no que concerne às finanças públicas. Sempre foi um excelente instrumento de captação de recursos para investimentos, uma vez que as Obrigações Reajustáveis do Tesouro de Minas Gerais (ORTMG) e Letras do tesouro de Minas Gerais (LTMG) apresentavam prazos médios de 5 anos (e ainda havia aqueles com até 9 anos de prazo). Até 1987 não era muito problemática esta dívida. No entanto, a partir do Plano Verão o governo federal transformou toda a dívida mobiliária do estado em LFT, dificultando sobremaneira sua rolagem, principalmente em decorrência da extinção da correção monetária. Com isso foram criados dois tipos de problemas, quais sejam, o primeiro consequência da necessidade de se elevar a taxa de juros para rolar esses títulos, onerando o estoque da dívida, e o segundo referente à transformação dos papéis em LFT, atingindo o Tesouro na medida em que os tomadores deixam de rolar os títulos vencidos.<sup>17</sup>

Outro aspecto de extrema importância no que concerne à dívida pública é o impacto do Plano Collor. A retenção de parcela da riqueza financeira acumulada, através do alongamento compulsório da dívida, representou uma queda de 54% no estoque da dívida interna e de 50% na dívida total. Em que pese o alívio representado por esta diminuição, a relação entre o estoque da dívida pública ainda apresenta níveis

---

<sup>17</sup> Essas informações foram obtidas na assessoria econômica do gabinete do Secretário adjunto da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais.

elevados, chegando a alcançar o triplo da arrecadação de ICM/ICMS (Tabela 3.6 do capítulo anterior).

O excessivo estoque das dívidas interna e externa de Minas Gerais se reflete no ônus que a mesma impõe aos cofres do Estado. O serviço da dívida chegou a alcançar quase 60% das receitas correntes do Estado em 1987, iniciando, a partir daí, uma trajetória decrescente que atinge 33% em 1991. Este fato pode ser relacionado a um processo de alongamento de seu perfil que se inicia já em 1989. A Tabela 3.5 do capítulo anterior demonstra este fato, pois o estoque da dívida interna fundada vem crescendo desde 1987 a taxas superiores às de crescimento da dívida flutuante.

Mas a situação financeira do setor público em Minas Gerais é ainda mais grave. Enquanto no início dos anos setenta as receitas próprias correntes do estado eram capazes de garantir, em média, 70% das despesas totais (ressalta-se que no ano de 1970 somente este item era capaz de garantir todo o gasto), a partir de 1984 a situação se deteriora, pois as receitas próprias correntes passam de 68% das despesas totais, para 54% em 1991. Este fenômeno não encontra somente nas despesas de custeio seu principal responsável. Conforme demonstram as Tabelas 4.5 e 4.6, a participação deste item nas receitas correntes e totais manteve-se estável, revelando um fato importante: o principal responsável pela deterioração das finanças públicas estaduais foi o excessivo endividamento, interno e externo, e o volume significativo da incorrência às operações de crédito até meados dos anos oitenta.<sup>10</sup>

O caso da dívida externa é eloquente. A maior parte da dívida acumulada com os credores internacionais após o acordo com o FMI em 1983 passou a ter no Tesouro Nacional o avalista das mesmas caso houvesse inadimplência por parte dos estados

---

<sup>10</sup> Ressalte-se que no ano de 1991 a dívida diminuiu em termos reais. Este fenômeno ocorreu porque a amortização da dívida superou as operações de crédito (tabela 4.7).

e municípios. O recurso a esse mecanismo - principalmente os avisos MF-30, MF-09 e similares - transferia para o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil a dívida externa não paga, tendo Minas Gerais se utilizado desta sistemática.

A deterioração da poupança do governo, principalmente após 1988, é outro exemplo da fragilidade das condições de financiamento do Estado. Em 1991 situava-se quase no mesmo nível do que no início dos anos setenta. Em outras palavras, a capacidade de investimentos do Estado no início desta década não se modificou em relação a 1970 e está mais baixa do que em 1980, com o agravante de que a economia cresceu, a população quase dobrou e vários setores se modernizaram.

A simples análise dos dados da administração direta demonstrou que a situação fiscal e financeira do Estado de Minas Gerais parece acompanhar o caso geral de fragilidade das finanças públicas estaduais, principalmente quando se observa os níveis de endividamento global, mesmo sob a ótica limitada dos balanços. A fragilização fiscal imposta por mais de uma década de estagnação e crise certamente representou uma erosão significativa na arrecadação própria e nas transferências. Este fato, aliado à renúncia fiscal decorrente dos diversos incentivos ao setor exportador nos anos oitenta, à natureza da centralização tributária e descentralização administrativa pós-década dos sessenta e à manutenção da política de endividamento nos anos oitenta, agravou ainda mais a situação.

Contudo, a deterioração das finanças estaduais não encontra na compressão das receitas o seu principal responsável. O excessivo endividamento verificado na administração direta gerou um elevado estoque de dívida, cujos fluxos de encargos representa elevados dispêndios anuais. Como alertou OLIVEIRA (1987), as origens deste endividamento não podem ser outorgadas tão somente à centralização tributária contida nas reformas de 1966 e à desaceleração do crescimento. Os esforços na promoção da industrialização nos anos setenta na economia mineira e as

realizações de obras de efeitos sociais duvidosos nos anos oitenta são os principais responsáveis pelo crescimento do endividamento do estado, o que introduz um elemento caracterizador da situação mineira.<sup>17</sup>

A manutenção da crise fiscal a nível nacional e a inflação, que já se tornou endêmica, contribui seriamente para o agravamento da situação.<sup>20</sup> Não obstante a Constituição de 1988 tenha ampliado a base de arrecadação própria dos estados, o comprometimento dos recursos com a dívida, tanto no que concerne ao seu elevado estoque, quanto em seus encargos, revela a importância deste item no desequilíbrio fiscal do estado.

As soluções para este caso não envolvem somente a ampliação das receitas para contrabalançar o estoque da dívida. Isto parece não ser suficiente, pois - como os dados demonstraram - até em períodos de elevação das receitas o recurso às operações de crédito se ampliou consideravelmente. Esta é a face perversa da articulação federativa no Brasil, que não se solucionou com as mudanças introduzidas no capítulo tributário da nova Constituição.

O quadro que está colocado hoje para as finanças estaduais demonstra que não houve uma decisão política de iniciar um ajuste na economia mineira nos anos oitenta. Não obstante no período 1981/83, em que a recessão impôs uma significativa diminuição nas receitas, tenha havido um declínio nos gastos de investimentos e inversões financeiras, não se pode concluir que a economia mineira tenha ingressado

---

<sup>18</sup> Os dados demonstram, também, que não houve - exceto no curto período 81/83 - uma opção por uma ajuste mais duradouro. Ao aperto imposto pelo acordo com o FMI e a preocupação em manter um maior controle sobre estados e municípios por parte do governo federal, as subesferas respondiam com estratégias alternativas como as dívidas por auto-financiamento. Este, aliás, foi um recurso fartamente utilizado na administração direta do Estado de Minas Gerais.

<sup>20</sup> Neste caso devido ao efeito Tanzi e aos problemas do ICMS decorrentes de sua sensibilidade ao ciclo.

em uma rota de ajuste financeiro. Como advertiu OLIVEIRA (1987), tão logo as receitas foram retomadas na recuperação de 1984 houve um aumento dos gastos com inversões financeiras. Somente nesse período a dívida cresceu 22% em termos reais. A consequência deste comportamento foi a elevação do estoque da dívida que impôs o pagamento de elevados fluxos de seu serviço, o que contribuiu sobremaneira para a manutenção das articulações federativas no sentido de minorar tal situação.

A dívida, ampliação dos gastos e renegociações baseadas em articulações federativas encontraram períodos distintos ao longo dos anos oitenta. De fato, como demonstrado até aqui, o momento agudo da crise, que coincidiu com a crise internacional e o ajuste monitorado pelo FMI, mereceu do governo federal uma preocupação com o endividamento dos governos estaduais. Minas Gerais, representada por um governo de oposição e recém entrante no clube dos estados em crise (uma vez que a desaceleração do PIB estadual só se inicia em 1978) se viu às voltas com problemas ainda maiores. Após este período, a segunda metade da década em questão assiste ao paulatino afrouxamento das regras limitativas de endividamento das subesferas e à sobreposição dos critérios políticos sobre os critérios técnicos, principalmente na definição de regras de rolagens de dívidas.

#### 4.4 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-87<sup>21</sup> e similares que consistia em empréstimo-ponte do Tesouro Nacional aos estados e municípios no contexto das negociações da dívida externa.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Esses avisos substituíram o aviso GB-588 de 1967.

<sup>22</sup> Confira BIASOTO JR. (1988). 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

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. Em Minas Gerais, sua utilização ampliou sobremaneira a dívida interna. De fato, somente no triênio 1983/85 o recurso aos empréstimos-ponte apresentou um crescimento de 246% conforme demonstra a tabela C.2. Somente Minas Gerais 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.<sup>23</sup> 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.

TABELA C.2  
EMPRÉSTIMOS-PONTE POR AVISO MF-30

ESTADOS E REGIÕES	EM US\$				
	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).

ainda honrados.

<sup>23</sup> Após 1987 o aviso MF-30 foi substituído pelo MF-87.

Conforme pode ser observado pela Tabela C.3, somente o estoque da dívida do estado através do aviso MF-09 alcança mais de US\$ 500 milhões e, não obstante tenha permanecido constante de 1990 até 1992, representou 16% da dívida interna em 1990 e 13% em 1992.<sup>24</sup> Se acrescentarmos a dívida obtida através das autorizações do CMN 340 e 548, este montante alcança quase US\$ 700 milhões em 1990 e mais de US\$ 650 milhões em 1992.<sup>25</sup> Finalmente a introdução da dívida com o Banco Central eleva o total para mais de US\$ 800 milhões em 1993.

TABELA C.3  
DÍVIDA DE MINAS GERAIS 1990/92 (\*)

	EM US\$ MILHÕES		
	1990	1991	1992
<b>DÍVIDA EXTERNA</b>			
Com Bancos privados	351694.0	355099.6	350800.3
órgãos multilaterais	147530.0	152287.9	194622.8
<b>DÍVIDA INTERNA</b>			
Bndes	8276.0	5124.4	4342.3
Banco do Brasil	55102.0	44160.3	38533.2
Bancos Estaduais	29822.0	15698.9	7092.8
Bancos Privados	12922.0	3957.4	1978.7
MF-09 (1)	509210.0	509209.5	509209.5
CMN 340 e 548 (1)	187979.0	159717.9	164802.9
Banco Central (2)	6927.0	156776.5	171814.4
CEF	502109.0	400961.7	437346.3
Outras	54.0	22.3	8.2
<b>TÍTULOS</b>			
Lftes	1089780.0	1400008.7	2635961.4
Obrigações do tesouro	21.0	8.4	2.6
Bônus do tesouro	670582.0	402652.8	0.0
<b>TOTAL DA DÍVIDA INT.</b>	<b>3162844.0</b>	<b>3105813.8</b>	<b>3977364.5</b>
<b>TOTAL DA DÍVIDA</b>	<b>3662068.0</b>	<b>3613201.3</b>	<b>4522787.6</b>

FONTE: BEF/MG

(\*) Se há consolidação desagregada da dívida total a partir de 1990 para Minas Gerais

(1) Refere-se a dívida com o Tesouro Nacional

(2) Refere-se a capitalização de bancos estaduais

<sup>24</sup> O estoque de dívida do Estado manteve-se constante basicamente em decorrência do acordo de rolagem em 1993 e que prevê pagamentos de amortização a partir de 1995. Importante observar que esse montante refere-se a débitos não pagos desde o acordo da dívida externa em 1983.

<sup>25</sup> As autorizações CMN 340 e 548 e o MF-09 são dívidas do Estado de Minas Gerais com o Tesouro Nacional. Essa informação foi prestada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

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.

*"O relativo esvaziamento da citada resolução não significou o abandono das preocupações com a expansão das necessidades de financiamento. Simplesmente procurava-se contornar os problemas imediatos e os efeitos perversos criados com o rigoroso controle sobre a expansão das operações de crédito, elevando a capacidade de oxigenação dos governos estaduais e permitindo que superassem os momentos mais agudos da crise."*<sup>26</sup>

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 implique 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

---

<sup>26</sup> LOPREATO (1992) p. 163.

Banco Central se submetia às injunções políticas e articulações no interior do Congresso Nacional para relaxar normas de endividamento. Neste caso, não obstante Minas Gerais tenha utilizado dessas operações é importante frisar que o Estado não o fazia sozinho. Ou seja, 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. De fato, conforme demonstra a Tabela 4.7, somente no ano de 1987 a dívida pública do Estado de Minas Gerais foi aumentada<sup>27</sup> em 1140%, capitaneada principalmente pelo crescimento das operações de crédito em 402% sendo que as despesas com amortizações cresceram apenas 31,5%. 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

---

<sup>27</sup> Aumento da dívida = Operações de Crédito - Amortizações pagas.

auto-financiamento;

3) 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.

#### 4.5. 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 - pelo menos no caso de Minas Gerais - 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 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% conforme demonstra a Tabela 4.6. Corrobora-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, conforme Tabela 4.7. 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 aval 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, e mais 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.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> 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.

TABELA C.4  
MINAS GERAIS/RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS

ANOS	CR\$ mil		
	1989	1990	1991
REC.COR. - DESP. CORR.	(127.552)	266.490	163.365
MGA	1.270.330	493.020	591.057
RECURSOS DE TERCEIROS	600.302	1.095.638	302.077
NEC. DE FINANCIAMENTO	85.552	793.603	(211.320)
SUPERAVIT	(2.994)	(752.122)	5.411

PONTE: RP/SYN/CDREF/DIVEM

(1) MGA = REC.DRC - OP.CRAD. - DESP.CORR.

(2) REC.EFET. = REC. - OP.CRAD.

(3) EM CR\$ MILHÕES DE DEZEMBRO DE 1991

O ano de 1991 apresenta-se positivo no tocante aos resultados orçamentários de Minas Gerais, uma vez que as Receitas Correntes foram capazes de cobrir as despesas Correntes e houve um superavit orçamentário, além de que no primeiro ano foi possível observar um resultado negativo das necessidades de financiamento (tabela C.4). Não obstante este superavit possa ser meramente virtual, decorrente de atrasos em pagamentos de fornecedores ou ainda a paralização de obras, o que vale salientar é que a austeridade e a obtenção de resultados melhores é apenas coadjuvante, vale dizer, simplesmente como defesa contra a incerteza do governo empossado. O exemplo marcante, principalmente no que concerne aos impactos da dívida sobre estados e municípios, encontra-se no fato de que em 1993 foi aprovada a Lei 8.727 de 05/11/93, que dispõe sobre rolagem de dívidas das subesferas não vislumbradas pelas Leis 7.976, de 27/12/89, no artigo 58 da Lei 8.212 de 24/07/91 e na Lei 8.620 de 05/01/93.

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 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 designios das demandas estaduais, o que significou rolagens de dívidas e transferência ao Tesouro Nacional do custo dessas dívidas.

TABELA 4.1  
 OPERAÇÃO DE CRÉDITO/DESPESA TOTAL  
 MINAS GERAIS

ANO	OPERAÇÃO DE CRÉDITO (A)	DESPESA TOTAL (B)	(A)/(B)
1970	276.98	23736.49	0.01
1971	4768.20	30327.16	0.16
1972	13533.22	51105.35	0.26
1973	9004.78	54629.32	0.16
1974	7093.09	56514.74	0.13
1975	11553.04	69789.70	0.17
1976	11267.12	73165.02	0.15
1977	3874.59	77130.71	0.05
1978	10562.74	90517.17	0.12
1979	13666.76	91258.00	0.15
1980	10595.00	85409.14	0.12
1981	8978.04	85849.96	0.10
1982	11429.75	94466.70	0.12
1983	17610.18	79633.80	0.22
1984	29257.73	86033.24	0.34
1985	25389.68	123042.08	0.21
1986	13022.07	126017.95	0.10
1987	65494.90	149700.67	0.44
1988	21850.41	139613.91	0.16
1989	19558.38	159474.21	0.12
1990	11248.65	157199.23	0.07
1991	10072.94	163297.58	0.06

FONTE: -Anuário Estatístico de Minas Gerais

-Balancos Gerais do Estado - SEF/MG

(\*) DEFLATOR: IGP-DI Base:1980=100

TABELA 4.2  
 DIVIDA EXTERNA/RECEITA TOTAL  
 MINAS GERAIS

ANO	DIVIDA EXTERNA (A)	RECEITA TOTAL (B)	(A)/(B)
1970	106.88	31083.77	0.003
1971	89.08	37771.86	0.002
1972	4720.29	51101.16	0.092
1973	8378.52	54489.54	0.154
1974	7650.36	59761.11	0.128
1975	8903.46	70819.68	0.126
1976	10115.53	76676.18	0.132
1977	8614.33	77964.07	0.110
1978	14590.63	91528.32	0.159
1979	26691.65	94647.59	0.282
1980	21887.00	92776.68	0.236
1981	21020.71	84724.60	0.248
1982	22265.89	88489.94	0.252
1983	37513.79	79287.60	0.473
1984	50890.84	101165.47	0.503
1985	61064.38	119287.16	0.512
1986	34411.15	120078.35	0.287
1987	50196.76	164909.40	0.304
1988	61725.76	149638.17	0.413
1989	56193.39	159377.79	0.353
1990	27372.20	132570.43	0.206
1991	34038.35	134225.15	0.254

FONTE: -Anuario Estatístico de Minas Gerais

-Balancos Gerais do Estado - SEF/M

(\*).DEFLATOR: IGP-DI Base:1980=100

TABELA 4.3  
 INVESTIMENTOS/DESPESAS DE CAPITAL  
 MINAS GERAIS

ANO	INVESTIMEN (A)	DESPESA DE CAPIT (B)	(A)/(B)
1970	399.95	673.58	0.59
1971	193.53	2918.53	0.07
1972	2838.45	17873.47	0.16
1973	3539.87	19540.98	0.18
1974	5257.43	19436.29	0.27
1975	5406.87	24373.41	0.22
1976	5859.98	27518.88	0.21
1977	8518.09	28569.10	0.30
1978	10270.02	34744.57	0.30
1979	11708.23	28527.87	0.41
1980	11478.50	24488.21	0.47
1981	12802.25	26172.39	0.49
1982	11957.39	24268.27	0.49
1983	8889.77	18258.60	0.49
1984	7940.46	26639.25	0.30
1985	13013.16	47556.13	0.27
1986	15003.41	37829.33	0.40
1987	12486.05	54624.29	0.23
1988	13382.05	58861.29	0.23
1989	14815.02	61246.63	0.24
1990	9719.67	52021.75	0.19
1991	3113.00	24569.53	0.13

FONTE:-Anuario Estatístico de Minas Gerais

-Balancos Gerais do Estado - SEF/MG

(\*) DEFLATOR: IGP-DI Base:1980=100

TABELA 4.4  
DÍVIDA MOBILIÁRIA ESTADOS

BASE: 1981 = 100

ESTADOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
MINAS GERAIS	100.00	118.49	144.95	110.00	202.74	167.38	309.17	541.43	798.06	704.17	754.25	1010.88
BAHIA	100.00	156.05	149.76	313.51	192.61	79.51	134.62	187.31	240.83	205.15	205.15	249.75
SÃO PAULO	100.00	109.48	103.65	105.09	139.88	115.48	217.41	270.08	410.60	422.56	427.54	629.85
RIO DE JANEIRO	100.00	148.65	152.12	84.73	156.17	107.44	261.30	318.21	482.14	462.85	460.44	573.74
TOTAL	100.00	128.10	130.20	121.46	153.90	117.43	236.47	323.95	479.45	485.50	495.87	669.94

FONTE: Relatório do BACEN, vários anos

(1) indexado pelo IGP-DI a preços de 1992

TABELA 4.5  
 DESPESAS DE CUSTEIO/RECEITA CORRENTE  
 MINAS GERAIS

ANO	DESPESAS DE CUSTEIO (A)	RECEITA CORRENTE (B)	(A)/(B)
1970	14342.03	28388.41	0.51
1971	17141.95	28789.21	0.60
1972	19078.45	32332.81	0.59
1973	19172.11	38999.16	0.49
1974	20207.02	46223.95	0.44
1975	26196.41	50535.60	0.52
1976	24483.18	52784.70	0.46
1977	25191.43	63242.01	0.40
1978	28885.77	70194.45	0.41
1979	34434.31	69997.09	0.49
1980	32254.20	74861.97	0.43
1981	32010.30	69481.06	0.46
1982	36879.75	72710.63	0.51
1983	31172.66	58778.36	0.53
1984	26912.13	69284.85	0.39
1985	35358.82	90846.78	0.39
1986	42967.08	103233.31	0.42
1987	44754.69	95236.54	0.47
1988	41225.28	90263.93	0.46
1989	49470.91	94051.33	0.53
1990	50735.23	113903.90	0.45
1991	49242.07	110148.43	0.45

FONTE: Anuario Estatístico de Minas Gerais  
 Balancos Gerais do Estado - SEF/MG  
 DEFLATOR: IGP-DI Base:1980=100

TABELA 4.6  
 DESPESA DE CUSTEIO/RECEITA TOTAL  
 MINAS GERAIS

ANO	DESPESAS DE CUSTEIO (A)	RECEITA TOTAL (B)	(A)/(B)
1970	14342.03	31083.77	0.46
1971	17141.95	37771.86	0.45
1972	19078.45	51101.16	0.37
1973	19172.11	54489.54	0.35
1974	20207.02	59761.11	0.34
1975	26196.41	70819.68	0.37
1976	24483.18	76676.18	0.32
1977	25191.43	77964.07	0.32
1978	28885.77	91528.32	0.32
1979	34434.31	94647.59	0.36
1980	32254.20	92776.68	0.35
1981	32010.30	84724.60	0.38
1982	36879.75	88489.94	0.42
1983	31172.66	79287.60	0.39
1984	26912.13	101165.47	0.27
1985	35358.82	119287.16	0.30
1986	42967.08	120078.35	0.36
1987	44754.69	164909.40	0.27
1988	41225.28	149638.17	0.28
1989	49470.91	159377.79	0.31
1990	50735.23	132570.43	0.38
1991	49242.07	134225.15	0.37

FONTE: Anuario Estatístico de Minas Gerais  
 Balancos Gerais do Estado - SEF/MG  
 DEFLATOR: IGP-DI Base:1980=100

TABELA 4.7  
AUMENTO DA DIVIDA  
MINAS GERAIS

ANO	OPERACAO DE CREDITO (A)	AMORTIZACAO DA DIVIDA (B)	(A)-(B)
1970	276.98	1.13	275.85
1971	4768.20	0.40	4767.80
1972	13533.22	10436.42	3096.80
1973	9004.78	2600.93	6403.85
1974	7093.09	634.69	6458.40
1975	11553.04	5216.36	6336.68
1976	11267.12	4793.59	6473.53
1977	3874.59	2564.12	1310.47
1978	10562.74	4989.57	5573.17
1979	13666.76	4448.41	9218.35
1980	10595.00	3329.20	7265.80
1981	8978.04	3128.14	5849.90
1982	11429.75	4345.18	7084.57
1983	17610.18	5348.10	12262.08
1984	29257.73	8472.83	20784.90
1985	25389.68	17031.19	8358.49
1986	13022.07	8658.80	4363.27
1987	65494.90	11387.89	54107.01
1988	21850.41	12012.48	9837.93
1989	19558.38	16853.68	2704.70
1990	11248.65	...	...
1991	10072.94	19210.35	-9137.41

FONT Anuario Estatístico de Minas Gerais  
Balancos Gerais do Estado - SEF/MG  
DEFLATOR: IGP-DI Base:1980=100

TABELA 4.8  
 DIVIDA PUBLICA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS  
 ADMINISTRACAO DIRETA  
 1980 = 100

ANO	FLUTUANTE	FUNDADA		TOTAL
		INTERNA	EXTERNA	
1970	192.71	35.37	0.49	44.74
1971	89.30	61.13	0.41	42.87
1972	65.65	53.02	21.57	43.29
1973	91.53	48.03	38.28	50.58
1974	89.14	57.78	34.95	53.84
1975	100.58	79.16	40.68	68.09
1976	101.31	96.81	46.22	78.93
1977	97.65	95.18	39.36	75.10
1978	114.40	91.55	66.66	85.66
1979	118.79	99.57	121.95	110.46
1980	100.00	100.00	100.00	100.00
1981	116.65	113.19	96.04	107.40
1982	152.07	140.98	101.73	128.18
1983	271.03	219.58	171.40	209.19
1984	241.39	267.40	232.52	250.97
1985	304.53	316.01	279.00	300.85
1986	230.21	232.58	157.22	204.67
1987	331.95	583.19	229.35	418.34
1988	462.84	838.32	282.02	581.90
1989	556.01	1461.37	256.74	893.14
1990	483.36	671.74	125.06	445.17
1991	316.96	803.74	155.52	498.02

FONTE: -Anuario Estatístico de Minas Gerais  
 -Balancos Gerais do Estado - SEF/MG  
 DEFLATOR: IGP-DI BASE: 1980=100

## CONCLUSÕES

O objetivo da dissertação foi o de estudar o relacionamento entre o endividamento estadual e a crise fiscal com a estrutura federativa brasileira. Procurou-se demonstrar que esta estrutura corrobora as dificuldades em solucionar o problema da crise de financiamento público no Brasil. De fato, a ausência de um pacto federativo que envolva mútua responsabilidade entre União e subesferas demonstrou que à esta sempre foi transferido o ônus dos 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.

O estudo em separado de Minas Gerais teve como objetivo observar como um estado que tem uma situação privilegiada no pacto federativo vigente, porque é menos dependente de recursos transferidos da União, se introduz neste processo. A sua estrutura industrial, baseada em bens intermediários, articulou-se perfeitamente aos objetivos do II PND e a opção pelo crescimento nos anos setenta representou uma erosão maior nas finanças públicas regionais se comparado a outros estados da federação. Isto, no entanto, não foi capaz de levar este Estado à adoção de uma política econômica mais contencionista na década dos oitenta, nem após a Constituição de 1988, através da qual se pretendeu redefinir o pacto federativo no Brasil.

Nos capítulos primeiro e segundo foram discutidos os problemas do endividamento estadual, tendo como ponto de partida a sua relação com a estrutura federativa

centralizadora pós-reformas dos anos sessenta e com a descentralização administrativa, corolário da centralização tributária. Mais do que representar impactos no que concerne à subtração de recursos, a estrutura federativa criou uma relação entre União e subesferas, que não se modificou em sua essência após a Constituição de 1988, cujo elemento importante a ser destacado é a incapacidade das subesferas em se enquadrar nos desígnios da política macroeconômica, e que se manifestava recorrentemente na ampliação de gastos sem preocupações orçamentárias, transferindo o ônus da crise fiscal para a União. A natureza das relações federativas no país demonstrou que as preocupações com ajustes e redução do déficit público deveriam sempre ficar a cargo da União. Isto era garantido pelo arranjo institucional vigente, em que o Congresso Nacional tornou-se o *locus* de representação de interesses regionalistas.

De fato, o Brasil apresenta desde a sua primeira República um modelo federativo. No entanto, a cada nova Constituição, o federalismo se modifica, principalmente no que concerne à opção descentralizadora ou centralizadora. Foi demonstrado que os governos autoritários tenderam a relegar a estrutura federativa para segundo plano. As reformas dos anos sessenta submeteram a centralização tributária aos interesses da política econômica e desenvolvimentista dos governos militares. No período de crescimento acelerado, e com governos autoritários, a estrutura centralizadora não apresentou rupturas capazes de colocar em risco a ordem institucional. Levando-se em conta que a centralização tributária foi apenas um dos braços de uma teia maior de reformas, a descentralização administrativa que sobreveio dessas reformas trouxe consigo a possibilidade de se exercer maior controle sobre estados e municípios através dos convênios com empresas e autarquias. Isto, no entanto, veio acompanhado de uma crescimento quase que insustentável do endividamento das subunidades federativas. Como pôde ser observado pelos dados referentes a Minas Gerais, o crescimento da dívida e a ausência de preocupações orçamentárias permeou toda a década dos setenta.

O endividamento representou, com efeito, parte importante do financiamento das subesferas neste período. Em que pese as limitações impostas para a ampliação da dívida de estados e municípios, não havia efetivamente limitação, uma vez que - desde que os programas estivessem de acordo com os objetivos maiores do governo federal - as autarquias e empresas públicas estaduais ou municipais ampliavam o endividamento, garantindo maior oxigenação aos governos estaduais. Neste sentido Minas Gerais adquiriu um tratamento especial, uma vez que sua emergente estrutura industrial se articulou perfeitamente com as propostas do II PND. O endividamento mineiro encontra aí boa parte de seu crescimento.

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.

O capítulo terceiro procurou analisar o caso de Minas Gerais no âmbito do modelo federativo nacional e observar como o estado se inseriu no contexto da centralização tributária dos anos sessenta e na crise econômica. Observamos que as origens do endividamento mineiro estão diretamente relacionadas à opção pelo gasto em investimentos e inversões financeiras nos anos setenta e nas despesas de custeio na década seguinte. Enquanto nos anos setenta a industrialização representou uma elevação dos investimentos e inversões financeiras pelo lado dos gastos da administração direta, nos anos oitenta a característica essencial residiu na elevação

dos gastos de custeio e pagamento do serviço da dívida interna e externa, com a perda de participação relativa dos investimentos e das inversões financeiras.<sup>1</sup>

Os dados para Minas Gerais demonstraram que, a despeito da crise fiscal, principalmente no período Sarney, houve um crescimento dos gastos sem o concomitante financiamento fiscal, referendando o argumento peculiar da estrutura federativa brasileira, qual seja, de que os conflitos possíveis existentes entre subesferas e União de alguma forma eram transferidos para esta. Ao primeiro sinal de enrijecimento das regras sobre a dívida ou sobre a relação entre os estados e suas instituições financeiras, as negociações políticas eram articuladas para minorar os efeitos sobre as finanças estaduais, transferindo ao Tesouro o custo do ajuste.

Finalmente, o capítulo quarto procurou analisar como se deram as relações entre os estados, particularmente Minas Gerais, no contexto das negociações para aliviar o peso da crise fiscal e garantir maior capacidade de oxigenação ao financiamento não fiscal. Foi possível observar que a década dos oitenta e o início da década dos noventa assistiu a constantes acordos com o objetivo de aliviar o peso da crise sobre os estados ao mesmo tempo em que a elevação das despesas correspondia a maior endividamento. O problema é que ao Tesouro Nacional cumpria arcar com o custo desse ajuste. Mais do que isto, foi possível observar que a descentralização tributária garantida pela Constituição de 1988 não modificou, em sua essência, as relações entre União e subesferas. Este fenômeno é consequência da crise de financiamento e da própria crise econômica que erodiu as bases do financiamento fiscal, mas também - e isto é fundamental - da própria estrutura institucional e

---

<sup>1</sup> É importante salientar, no entanto, que boa parcela desta conta até meados dos anos oitenta representava pagamento de dívidas por auto-financiamento, ocultando o fato de que os investimentos eram ainda menores do que os dados do balanço demonstram.

representativa no Brasil, que torna a maior autonomia fiscal de estados e municípios apenas em sua face tributária, uma vez que não há cooperação e responsabilidade. Desta forma, os interesses regionais se sobrepõem aos nacionais rompendo com um dos sustentáculos do equilíbrio federativo. A transferência de responsabilidades para a União, através de constantes negociações no Congresso Nacional, é o exemplo mais cabal deste fenômeno.

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.<sup>2</sup> O problema é que, com maior autonomia tributária e elevação dos recursos efetivamente disponíveis, não houve transferência de responsabilidades, de modo que manteve-se a relação 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 de mais endividamento. Não bastasse, as negociações de rolagens da dívida mantiveram-se submetida a injunções meramente políticas sem corresponsabilidade. 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.

Um exemplo seminal desse pacto federativo em que interesses locais e regionais se sobrepõem aos interesses da nação pode ser demonstrado pela entrevista do então governador de Pernambuco, Joaquim Francisco, em Junho de 1991

---

<sup>2</sup> 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.

apresentado no capítulo quarto.

É óbvio que em uma democracia representativa em um sistema federativo, é comum negociações com objetivos de garantir melhores condições para determinadas regiões. A própria definição do sistema federativo, apontada no primeiro capítulo, ressalta, através das diferenciações de competências, um campo para negociações. No Brasil, no entanto, mesmo após a Constituição de 1988, o federalismo se reveste de uma característica peculiar, ressaltada neste trabalho, que é a sobreposição dos interesses meramente regionais sobre os interesses nacionais, resguardada por uma estrutura representativa e uma articulação débil do poder executivo com o Congresso Nacional. 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 ressaltado na dissertação pois, sob uma crise econômica e falência do padrão de financiamento do setor público, não houve "cooperação federativa".

Neste contexto pôde ser observado que o estudo de Minas Gerais revelou não haver diferenciações relevantes aos demais. Vale dizer, a desestruturação fiscal de Minas Gerais, em que pese ter sido ampliada pela opção da industrialização dos anos setenta, não encontrou singularidade em relação aos demais estados da federação no tocante ao seu papel na federação (a não ser pelo peso da arrecadação tributária, que só perde para São Paulo e Rio de Janeiro). As leis de rolagem de dívidas, mudanças nas resoluções do Banco Central e votos no âmbito do Conselho Monetário Nacional valiam indiscriminadamente para todos os estados. No caso das transferências negociadas, merece destaque apenas o fato de que elas existiram tanto para Minas Gerais quanto para os demais estados.

A questão federativa no Brasil definitivamente não foi resolvida com as reformas na Constituição de 1988. Em que pese a necessidade da discussão das competências tributárias,

principalmente a transferência de encargos para estados e municípios, de modo a evitar o excessivo peso dos mesmos sobre a União, torna-se fundamental a discussão se ampliar para o campo institucional. De fato, mais do que simplesmente transferir encargos, o fundamental parece ser o que se pretende com o Estado e quais as atribuições das unidades federativas. A discussão de uma questão dessa magnitude acabou se limitando à importância da necessidade de descentralizar também os encargos (já que a Constituição de 1988 não definiu isto com clareza). Este fato nos remete à fundamental discussão do papel do Estado e dos mecanismos de financiamento público. A falência do padrão de financiamento público montado ainda nos anos sessenta é nítida e ainda não resolvida.

Ressalte-se que uma ordem federativa cooperativa não significa a ausência de conflitos, de resto presentes em qualquer democracia representativa, mas sim que a solução desses conflitos seja procedida sob um conceito maior de federação, que envolve o próprio conceito de Nação. A partir dessas preocupações federativas, as questões regionais, com certeza existentes em países de elevadas disparidades como o Brasil, se articulam, através de um rearranjo institucional, com um verdadeiro projeto Nacional. É isto que se deve pretender com um verdadeiro pacto federativo.

Tendo os Estados Unidos como exemplo de federalismo cooperativo, a característica importante de lá relaciona-se com a clara definição de competências e encargos entre as esferas federativas e, mais do que isto, a singular autonomia dos estados (que permite diferenciações de legislação penal) combina-se uma maior responsabilidade dessas esferas, sem que o poder federal arque com custos das subesferas.

Assim, como um elemento sancionador e limitante da solução da crise fiscal, a reorganização da ordem federativa, com a definição de tarefas e encargos entre as esferas da federação e da atribuição de responsabilidades na gestão financeira e fiscal, pressupõe que se defina com clareza quem

deve arcar com o ônus decorrente de operações onde se desconsidera a restrição orçamentária. Isto se apresenta como condição *sine qua non* para o equacionamento dos desequilíbrios das contas públicas no Brasil. A cooperação interesferas, a co-responsabilidade e a absorção das consequências da ação pública - atributos do federalismo - elementos ausentes na ordem federativa do país, necessitam, assim, serem resgatados para que o sistema - ao invés de instabilizador da ordem econômica - transforme-se em um de seus esteios.

## BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, R. Federalismo tributário e crise econômica: Brasil: 1975/85. Campinas: IE/UNICAMP, 1988 (dissertação de Mestrado).
- AFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal e reforma institucional: Falácias, conquistas e descentralização. Belo Horizonte, 1992, mimeo.
- AFONSO, J.R.R. Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/88: Transferências e descentralização. Rio de Janeiro, 1989, dissertação de mestrado/UFRJ.
- AFONSO, J.R.R. Considerações Preliminares sobre a Administração Indireta dos Estados e Municípios. Anais Anpec. XIV Encontro Nacional de Economia, Brasília 1986.
- . Relações intergovernamentais e Finanças Públicas nos estados e Municípios. Revista de Finanças Públicas. Brasília, n. 363, Jul,ago,set 1985
- . Autarquias, Fundações e Empresas dos Estados e municípios. Revista de Finanças Públicas. Brasília, n.367, Jul,ago,set 1986.
- . Endividamento Público estadual e municipal: Evolução recente e perspectivas da Nova ordem Institucional. 1989. mimeo.
- AFONSO, J.R.R. e DAIN, S. O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: o caso do Brasil. Rio de Janeiro, 1987, mimeo.
- AFONSO, J.R.R., LOBO, T. Federalismo fiscal. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1987 (texto para discussão interna n. 12).
- AFONSO, J.R.R., SOUZA, M.C. Sistema das Relações Financeiras intergovernamentais e seu papel no financiamento de Estados e municípios. Revista de Finanças Públicas. Brasília n. 362 1985.

- ARAÚJO, Aloísio B. Problemas fiscais em países de organização federativa. In: REZENDE, F. et. alli.(org.). Política fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro, IPEA, 1976
- BDMG. Diagnóstico da economia Mineira, Belo Horizonte, 1989.
- BIASOTO JR, G. Endividamento Externo e Desequilíbrio Financeiro do Setor Público na Primeira metade dos anos Oitenta. Campinas: IE/UNICAMP, 1988 (dissertação de mestrado).
- BIASOTO JR, G. Refinanciamento da Dívida Externa das Empresas Estatais, estados e Municípios. São Paulo, IESP/FUNDAP, 1990.
- BIASOTO JR, G., TEIXEIRA, E. Setor público nos anos oitenta: desequilíbrios e ruptura de financiamento. IE/UNICAMP. Estudo especial, 1988.
- BONINI, M.R. O Setor Público Paulista no Contexto da Crise Econômica dos anos oitenta. Campinas: IE/UNICAMP, 1988 (dissertação de mestrado).
- BRASIL. Lei 8727, de 5 de Novembro de 1993. Estabelece diretrizes para consolidação e reescalonamento de dívidas (...). Diário Oficial, Brasília, pp. 16673 a 16675, 8/11/1993.
- BRASIL. Lei 7976, de 27 de Dezembro de 1989. Dispõe sobre o refinanciamento pela União de dívida externa (...). Diário Oficial, Brasília, pp. 5170, 28/12/1989.
- BRITO, Fausto R.A. O Estado Tutelar: o INDI na Experiência Mineira de Industrialização na Década de Setenta. In: PAIVA, Paulo (org.) Minas em questão. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1988. p. 3-54. (Ensaio Econômico CEDEPLAR).
- CAMARGO, Aspásia. Federalismo e Inflação. Braudel Papers, Rio de Janeiro, Maio/Junho de 1993.
- CARNEIRO, R. Crise, estagnação e hiperinflação. Campinas, mimeo.,

tese de doutoramento, 1992.

CASTRO, Firmo. Repartição da receita tributária federal. In: MATTOS FILHO, A.O. (coord). **Reforma Fiscal: coletânea de estudos técnicos.** São Paulo, DBA, 1993.

CAVALCANTI, C.B. **Transferências de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna.** Rio de Janeiro, BNDES, 1988.

CHAVES, Marilena. Economia mineira: avaliação e perspectivas. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 5, 1990. Diamantina. **Anais...** Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1990. p.109-165.

DAIN, S. Impasses de um reforma tributária em tempos de crise. **Combate à inflação e reforma fiscal.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.

DAIN, S. **Crise Fiscal e Dilema distributivo.** Rio de Janeiro: FEA/UFRJ, 1988. (Tese de Professor Titular)

DAVIDOFF CRUZ, P. **Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após guerra.** Texto para discussão, UNICAMP, nov. 1993.

DIAS, José Luciano de M. **Notas sobre a Federação e a Reforma Política.** Rio de Janeiro, 1993, mimeo.

DINIZ, Clélio Campolina. Economia e planejamento em Minas Gerais: notas para discussão. In: PAIVA, Paulo (org.) **Minas em questão.** Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1988. p. 3-54. (Ensaio Econômico CEDEPLAR).

-----, **Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira.** Belo Horizonte UFMG/PROED, 1981.

DINIZ, C.C. & OLIVEIRA, F.A. **Federalismo, Sistema tributário e a questão regional no Brasil.** Paper apresentado no Seminário Internacional sobre políticas regionais no Brasil, Belo

Horizonte, 1993.

DUARTE FILHO, F.C. Incentivos fiscais na industrialização de Minas Gerais: Lei 5261/69. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 1979, 145 p. (dissertação de mestrado)

FEDERAÇÃO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Divisão de Estudos Econômicos. Divisão de Comércio Exterior. Minas e a crise econômica: propostas e sugestões. Belo Horizonte, 1990. 56p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Economia mineira e o financiamento do setor público: aspectos recentes da política tributária. Belo Horizonte, 1985. 126 p.

JAYME JR, F.G, DE PAULA, J.A., NABUCO, M.R., SIMÕES, R. Minas Gerais: Perfil e dinâmica da Economia e Sociedade. Belo Horizonte, Relatório de Pesquisa Convênio Escola Sindical/Cedeplar, Abril de 1993.

LEME, Heládio 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, FMI Washington, jan/1991.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988). Campinas, 1992, 298p. Tese (doutoramento) UNICAMP.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Evolução e participação Estadual na Distribuição Institucional de Renda. Campinas, 1982, Dissertação (mestrado), UNICAMP.

LOYOLA, Gustavo L. Bancos Públicos Estaduais: Origens da Questão BE'S e Perspectivas do Setor. Banco Central do Brasil. Série pronunciamentos, n. 6, Brasília, 1993.

- MAHAR, DÊNIS. Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica. In: REZENDE, F. et. alli.(org.). Política fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro, IPEA, 1976
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das capitais - 1982/91. Brasília, 1993.
- MINAS GERAIS. Secretaria Estadual da Fazenda. Balanços Gerais do Estado. vários anos.
- MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. Indicadores de Conjuntura. Centro de Estatística e informações, Belo Horizonte, v. 14, 1993.
- MIRANDA, J.C. A economia brasileira nas décadas de 70 e 80: o cenário mais provável. FECAMP, mimeo. 1990.
- OLIVEIRA, F.A. Crise, reforma e desordem da Sistema Tributário Nacional. Campinas, tese de livre docência, 1992.
- OLIVEIRA, F. A. Sistema fiscal brasileiro: evolução e crise 1965/85. Campinas, tese de doutoramento, 1985.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, PAIVA, Paulo. O processo de (des)ajustamento financeiro de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 4, 1988. Diamantina. Anais... Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1988. p.209-223.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Raízes do endividamento do setor público de Minas Gerais. In: PAIVA, Paulo (org.) Minas em questão. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1988. p.69-86. (Ensaio econômico CEDEPLAR, 1).
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, RIANI, Flávio. Notas sobre a situação das finanças públicas em Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 3, 1986. Diamantina. Anais... Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1986. p.239-257.

OLIVEIRA, F.A. A reforma tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil. São Paulo: Brasil Debates, 1991.

-----, et alii. Déficit e Endividamento do Setor Público. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1988 (Relatório de Pesquisa).

PAULA, T.B. Estrutura e Evolução das Contas Fiscais. São Paulo, 1988 (Relatório de Pesquisa n.2).

PASTORE, A.C. Avaliação Crítica da Reforma Tributária de 1965. Revista de Finanças Públicas, Brasília, v.4, n.40, out/dez 1981.

PIMENTEL, F.D. & TOSCANO, R.S. Planejamento nos limites do sistema: um estudo sobre o III Plano econômico e Social. Belo Horizonte, 1983, FUNDEP, relatório de pesquisa.

PRADO, Sérgio. Descentralização do aparelho de estado e empresas estatais: Um estudo sobre o Setor Público descentralizado brasileiro. Campinas, 1985 (dissertação de mestrado).

REVISTA ISTO É. Entrevista de Joaquim Francisco. 12/06/1991.

REZENDE, F., LOBO, T. Competências tributárias em regimes federativos. Revista de Finanças Públicas. n. 362, 1986.

-----, 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, 1988b (Texto para discussão Interna n. 132).

REZENDE, F. A Reforma Tributária, o financiamento do Setor Público e o Impacto nas Finanças Estaduais e Municipais. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1988a, mimeo.

-----, A Reforma Tributária. São Paulo: 1989, mimeo.

-----, Finanças Públicas e transferências intergovernamentais. In: REZENDE, F. et. alii.(org.). Política

fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro, IPEA, 1976

- ROSA, José Rui 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. pp. 101-126.
- SCHWARTZMAN, Jacques. O sistema financeiro de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 3, 1986. Diamantina. Anais... Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1986. p.283-313.
- SERRA, J. & AFFONSO, J.R.R. Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos. Campinas, 1992, texto para discussão.
- SHAH, Anwar. The new Fiscal Federalism In Brazil. Working Papers, World Bank, December, 1990.
- SILVA, Delso Moraes da. Finanças públicas do Estado de Minas Gerais e municípios: impactos da reforma tributária de 1988. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 5, 1990. Diamantina. Anais... Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1990. p.195-230.
- SILVA, Mário 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.
- SILVA, M.T. A Crise Financeira do setor Público no Brasil e a Reforma Tributária. Revista de Finanças Públicas. Brasília: n. 366, 1986.
- SOCOLIK, H. Transferências de Impostos aos Estados e Municípios. Revista de Finanças Públicas. Brasília: n. 367, 1986.
- TANZI, V. et alli. Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform, Washington, IMF, April, 1992.