

**CRISE DE FINANCIAMENTO  
DOS GOVERNOS ESTADUAIS (1980/1988)**

**Francisco Luiz Cazeiro Lopreato**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO n.º 26**  
agosto/1993

**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**UNICAMP**

**CRISE DE FINANCIAMENTO  
DOS GOVERNOS ESTADUAIS (1980/1988)**

---

**Francisco Luiz Cazeiro Lopreato(\*)**

**(\*) Professor Doutor do Instituto de Economia da UNICAMP**

**Instituto de Economia, agosto de 1993**

**COMISSÃO DE PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP**

**José Ricardo Barbosa Gonçalves**

**Maurício Chalfin Coutinho**

**Otaviano Canuto dos Santos Filho**

**Paulo Eduardo de Andrade Baltar**

**Paulo Roberto Davidoff Chagas Cruz (Coordenador)**

**FICHA CATALOGRÁFICA**

---

**LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro**

Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)/Francisco  
Luiz Cazeiro Lopreato - Campinas: UNICAMP/IE, 1993.

52 p. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 26)

1. Brasil - Política e governo - Financiamento - 1980-1988. I. Título.  
II. Série.

---

Exemplares avulsos poderão ser obtidos com Creuza A. Dias

INSTITUTO DE ECONOMIA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Comissão de Publicações

Caixa Postal 6135

13081-970 Campinas (SP)

f.: (0192) 39.8295

fax: (0192) 39.1512

Preço/exemplar 2 UFIR

Postagem 1 UFIR

**TOTAL 3 UFIR**

**CRISE DE FINANCIAMENTO DOS GOVERNOS ESTADUAIS  
(1980/1988)**

**Francisco Luiz Cazeiro Lopreato (\*)**

**Sumário**

A preocupação do trabalho é discutir o colapso do padrão de financiamento estadual criado a partir das reformas econômicas de 1964. O texto procura desvendar a crise das finanças estaduais através da análise das dificuldades enfrentadas, desde o início da década de oitenta, pelos elementos responsáveis pela dinâmica dos gastos no conjunto dos estados. Pretende-se mostrar que as condições de financiamento dos governos estaduais, atrelados à continuidade da contratação de empréstimos e da expansão das relações financeiras com a esfera federal, perderam funcionalidade, e que a crise econômica interpôs obstáculos à reconstrução de nova base de sustentação financeira dos estados.

Em suma, o trabalho propõe trazer para o debate a idéia de se ver a crise dos governos estaduais como crise do padrão de financiamento.

---

(\*) Professor Doutor do Instituto de Economia da UNICAMP.

# I. O PADRÃO DE FINANCIAMENTO DOS GOVERNOS ESTADUAIS.

## I.1. Financiamento Estadual e Relações Intergovernamentais no Período de Crescimento Acelerado.

As reformas implantadas no bojo do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) pelo governo militar fizeram parte de um movimento de reformulação das condições de financiamento da economia, objetivando adequá-las à nova realidade sócioeconômica criada pelo bloco de investimentos realizado durante o governo Kubitschek e pelas transformações da sociedade. A forma de financiamento inflacionário, característica de anos anteriores, havia perdido sua funcionalidade, tendo ficado clara a obrigatoriedade de se promover os ajustes na capacidade financeira do setor público para assegurar recursos ao Estado.

As medidas mais importantes na área de financiamento do setor público referem-se à ampla reformulação do sistema tributário e à política de *verdade dos preços*, que asseguraram melhores condições de autofinanciamento do setor produtivo estatal; à criação de títulos da dívida pública com cláusula de correção monetária, responsável pelo *take-off* da dívida pública; e, às alterações na área financeira com a criação do Banco Central e do Sistema Financeiro de Habitação.

O conjunto de medidas tornou possível ao Estado alavancar um maior volume de gastos e ampliar sua atuação, além de demarcar um novo quadro institucional, que serviu de base à ação subsequente do setor público. O regime militar criou condições para a centralização da receita tributária e para o aumento do poder decisório em matéria fiscal e financeira. Esse movimento permitiu à

União ampliar sua influência sobre o total dos gastos públicos, redefinir as formas de articulação com as outras esferas de governo e influenciar na reformulação das linhas básicas do padrão de financiamento dos governos estaduais.

As linhas gerais do financiamento estadual se delinearam com base (1) no controle federal sobre os fluxos de financiamento criado com as alterações do quadro institucional vigente a partir das reformas de 1965 e (2) na centralização tributária.

As reformas promovidas na área financeira em 1965 com a criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional (CMN) e com a manutenção do Banco do Brasil como autoridade monetária resultaram num formato institucional peculiar. O Executivo passou a dispor de dois importantes instrumentos para realizar gastos, à revelia do Congresso, sem que estivessem expressos no orçamento: um deles referia-se à vinculação perene existente entre o Banco do Brasil e o Banco Central via *conta movimento*, que permitia ao primeiro ampliar os seus empréstimos sem os limites determinados pelas normas bancárias; o outro decorria da institucionalização do orçamento monetário e do poder do CMN de decidir sobre matérias de ampliação dos gastos públicos sem a anuência do Legislativo. Tal prerrogativa permitiu ao CMN definir a incorporação, via orçamento monetário, de uma série de gastos tipicamente fiscais. As autoridades monetárias, sob o controle do CMN, passaram a dispor de amplos poderes para atuar em diferentes setores da economia, considerados prioritários pelos formuladores da política econômica, com recursos de fontes internas e externas. Essa prática resultou no progressivo esvaziamento do orçamento fiscal como peça que deveria refletir as condições financeiras básicas do setor público e retirou do Congresso o poder de definição sobre os contornos gerais da política de gastos. As normas de tramitação do orçamento fiscal no Congresso contribuíram nesse

mesmo sentido e impediam o Legislativo de interferir nas prioridades definidas pelo governo federal.

A institucionalização de instrumentos de poupança compulsória, com a criação do FGTS, do PIS, do PASEP, do FAS e de outros, ampliou o controle sobre a massa de recursos financeiros e colocou em mãos do governo federal o poder de decisão sobre o destino dos gastos realizados com empréstimos de suas agências de crédito garantidos pela manipulação de poupanças compulsórias. A centralização financeira na esfera da União ganhou corpo quando o Banco Central, através da Lei Complementar n. 12, assumiu o comando da política de dívida pública e passou a ter autonomia para ampliar o volume de títulos e responder pelos encargos decorrentes<sup>(1)</sup>.

Essas mudanças multiplicaram o poder federal de controle dos gastos públicos e a possibilidade de se subtrair ao crivo do Congresso Nacional. A perda de participação dos recursos ligados ao orçamento fiscal no total de gastos realizados pelo poder público, o peso do orçamento monetário, a independência com que se definia a política de crédito das agências oficiais, bem como o trâmite na definição da peça orçamentária revelam o domínio exercido por poucos sobre o destino de parte substancial dos gastos. O resultado foi a liberdade dos gestores de política econômica para manipular um elevado volume de recursos e atender os interesses da política federal a partir de decisões tomadas no âmbito restrito do governo e, particularmente, do CMN. A questão foi pouco debatida e passou despercebida a muitos, porque a atenção esteve concentrada na Reforma Tributária e seus desdobramentos.

A Reforma Tributária de 1966, em consonância com a política de controle dos fluxos financeiros, apresentou características claramente centralizadoras e foi complementada com as medidas definidas a partir do AI-5. O regime militar viabilizou a adoção de medidas que seriam de difícil execução no

período anterior. Permitiu ao governo federal definir um novo quadro tributário capaz de elevar a arrecadação da União e reduzir as prerrogativas de atuação na área tributária e fiscal dos governos subnacionais<sup>(2)</sup>.

À União coube o maior número de impostos, a possibilidade de criar outros, bem como o direito de manipular livremente as alíquotas e os campos de incidência dos impostos de sua competência. A União deteve, ainda, poder de determinar as alíquotas do ICM e de criar isenções nos impostos estaduais sem, praticamente, a anuência dos envolvidos. Os estados tiveram vetadas as possibilidades de manipular as receitas, dada a proibição de criar novos impostos ou adicionais, de definir alíquotas ou de conceder isenções sem acordo com os demais estados interessados. Os municípios, por sua vez, ficaram limitados a apenas dois impostos e disponham de pequeno raio de manobra para vencer os entraves dados pela estrutura tributária. Vale dizer, os governos subnacionais perderam autonomia no manejo da política tributária e fiscal e ficaram submetidos aos ditames do governo federal.

O movimento, entretanto, não se completou de imediato. A instituição do mecanismo de transferência baseado no Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), voltado para atender financeiramente as unidades de menor nível de renda, permitiu a elas gozar de amplo afluxo de recursos manipuláveis livremente, desde que respeitassem a obrigatoriedade de aplicar 50% em despesas de capital<sup>(3)</sup>. O Fundo de Participação surgiu como mecanismo para satisfazer o interesse das oligarquias regionais dos estados mais atrasados, garantindo o apoio dessas unidades às diretrizes emanadas do poder central. Por outro lado, os estados de maior nível de renda, beneficiados com a criação do ICM, viram a receita tributária crescer tão logo surgiram os primeiros sintomas de recuperação da atividade econômica, e foram capazes de ampliar os gastos com recursos próprios.

A crise política de 1968, culminando com a promulgação do AI-5, marcou um momento de forte centralização política e o abandono da retórica liberalizante adotada até então. A consolidação do sistema autoritário tornou possível aos mentores oficiais livrarem-se das amarras institucionais e conduzirem suas ações com graus de liberdade desconhecidos. A partir daí, a política econômica poderia ser sancionada através de decretos-leis e portarias emanadas dos gabinetes oficiais, com ampla liberdade diante dos questionamentos das bases políticas, setores sociais interessados ou outras esferas de poder. Isto é, o Estado passou a ter maior autonomia em relação ao sistema de alianças regionais para implementar as diretrizes do poder central.

O resultado imediato do novo quadro político no plano das finanças públicas foi a perda de identidade do sistema de transferências apoiado no FPE e no FPM. Não tardou muito para que o FPE e o FPM fossem reduzidos e submetidos a rígidas normas, que condicionavam a entrega dos recursos à obediência das diretrizes e prioridades, bem como dos critérios, normas e instruções estabelecidas pelo Poder Executivo Federal. Além disso, as unidades, para conseguirem a liberação das verbas dos Fundos, eram obrigadas a destinar recursos próprios para completar os gastos realizados em programas previamente determinados pela esfera federal e a responder pelos gastos correntes<sup>(4)</sup>.

A vinculação dos recursos dos Fundos e das demais formas de transferências (impostos únicos e salário-educação totalmente presos a funções ou despesas de capital) implicou completa rigidez em sua aplicação, permitindo que o governo federal controlasse relevante parcela dos gastos em função da participação das transferências no total dos investimentos realizados pelo tesouro estadual.

A adoção dessas medidas significou importante golpe nos interesses locais, visto que os recursos financeiros passaram a se concentrar em

Brasília e os políticos locais perderam o poder deliberativo entre as verbas, sendo obrigados a caminhar pelos corredores dos ministérios com o objetivo de influenciar a sua distribuição e de obter recursos adicionais para atender aos gastos planejados.

A Reforma Tributária e o movimento expansivo da economia brasileira permitiram alcançar os objetivos de elevar o volume de arrecadação e garantir índices crescentes de carga tributária em relação ao PIB. O comportamento favorável da arrecadação manifestou-se de forma desigual entre as esferas de governo. O domínio das matérias fiscais e tributárias garantiu à União crescente participação nas receitas, porque dispunha de condições para manipular os impostos, ao passo que os estados foram cerceados em seu poder tributário. A distribuição dos recursos tributários efetivamente disponíveis por nível de governo revela que, em 1966, coube à União 40,6% e aos estados 46,3%. A situação em 1974 se alterou significativamente: a participação da União atingiu 51,6% enquanto a dos estados caiu para 35,2%.

O sistema tributário colocou-se, assim, como instrumento para concentrar a receita e para reforçar o poder do governo federal de aglutinar ampla massa de recursos oficiais. Os ganhos na esfera fiscal, aliados às facilidades criadas com o controle dos fluxos financeiros, levaram a União a comandar parte expressiva das fontes de financiamento internas e a se transformar em responsável por sua distribuição ao setor privado e às demais esferas de governo. Além disso, passou a assumir um volume crescente de encargos da competência dos governos subnacionais. Vale dizer, as alterações na estrutura tributária e o comando sobre recursos financeiros deram condições ao governo federal de exercer influência sobre parcela elevada dos gastos públicos. De um lado, a União teve liberdade para se utilizar das autoridades monetárias sem contar com fonte específica de recursos, e para ampliar o crédito dos bancos e das agências oficiais e o volume de gastos públicos, com o objetivo de acomodar as demandas de diferentes grupos

sociais e de atender os setores considerados prioritários. De outro, a folga fiscal criada com a Reforma e o controle do sistema tributário instrumentalizaram o poder federal para direcionar a distribuição dos recursos entre as esferas de governo e para atuar sobre a atividade capitalista.

O poder de comando sobre o valor dos gastos e a capacidade de criar crédito passaram a ser intensamente utilizados pela União para incentivar a acumulação, para atender a áreas prioritárias da política oficial e para contemplar os interesses regionais, através da criação de verdadeira parafernália de gastos tributários (via isenções, subsídios, reduções de base de cálculo, alíquotas privilegiadas, etc.) e de uma política de crédito fácil com taxas de juros favorecidas. Por outro lado, a perda de autonomia dos governos subnacionais em matéria de política fiscal e tributária retirou a capacidade de cada unidade de se ajustar às suas condições específicas e de responder aos gastos. As medidas de redução das transferências do FPE, do Imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes e das alíquotas do ICM, além das isenções concedidas na cobrança deste imposto, afetaram a arrecadação potencial dos estados, sobretudo das unidades de menor nível de renda, e ampliaram a defasagem existente entre os ritmos de crescimento dos investimentos e da poupança fiscal.

A crescente procura de outras fontes de financiamento foi a saída dos estados para multiplicar os gastos. A perspectiva de alavancagem dos gastos estaduais, acima do que seria possível prever com base na estrutura tributária em vigor, passou a depender de fontes de financiamento apoiadas na contratação de recursos externos e no acesso a recursos internos controlados, majoritariamente, pela esfera federal.

A possibilidade de acesso a fontes alternativas de financiamento permitiu aos estados superar a perda de expressão da poupança fiscal e os conflitos latentes criados pela desproporção na distribuição dos recursos

tributários. O afluxo de recursos federais cumpriu papel fundamental no atendimento de parte dos gastos não cobertos com a poupança fiscal e serviu aos objetivos de *soldar os* interesses em jogo e de propiciar investimentos em áreas prioritárias. O endividamento com operações externas e com as frentes de crédito interno vinculadas a órgãos públicos desempenhou papel semelhante; também serviu como variável para acomodar os vários interesses, para consolidar alianças e para superar os problemas criados com a concentração de poder na União, com o esvaziamento financeiro dos estados e com a polêmica acerca da questão regional surgida no início dos anos setenta<sup>(5)</sup>.

O acesso ao mercado de crédito, entretanto, não se limitou a ser simples válvula de escape para os estados livrarem-se das amarras existentes no campo tributário; foi usado como instrumento do governo federal para interferir nas diretrizes dos gastos estaduais.

A coexistência de normas, que fixavam restrições ao endividamento com a aprovação de inúmeros pedidos de suspensão dos limites existentes na contratação de empréstimos internos e com as constantes autorizações para operações externas, desnuda o caráter do controle federal e os objetivos de regular o uso dos recursos e de influenciar as decisões sobre o destino dos recursos contratados.

A preocupação com o crescimento do endividamento foi expressa nas resoluções que proibiram pelo prazo de dois anos, sucessivamente prorrogado, *a emissão e lançamento de obrigações de qualquer natureza, exceto as que se destinem exclusivamente à realização de operações de crédito para antecipação de receita e ao resgate das obrigações em circulação*, - observando-se como teto para o valor máximo da dívida o saldo registrado na data da entrada em vigor da resolução aprovada (29/10/68) -, bem como nas proposições que se seguiram à formulação inicial, impondo limitações mais severas às operações de

antecipação de receita e à contratação de dívidas com fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiros<sup>(6)</sup>.

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, equipamentos e implementos agrícolas ou 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, desde que apreciados pelo CMN e submetidos à deliberação do Senado Federal. Ademais, outros pedidos poderiam merecer apreciação positiva seguindo o mesmo trâmite burocrático.

O peso crescente dos fluxos financeiros originários dos bancos, órgãos e agências oficiais federais e de recursos externos, em lugar das receitas tributárias, alterou a estrutura das fontes de financiamento estadual e transformou a cadeia de relações financeiras no interior dos governos estaduais e nas articulações com a esfera federal.

Ao nível das relações internas dos estados, o principal reflexo foi a perda de posição relativa das despesas do Tesouro no conjunto dos gastos realizados pelo setor público estadual. A redução do espaço ocupado pela administração direta refletiu o menor poder do Tesouro em alavancar recursos fiscais e financeiros para responder às demandas de gastos<sup>(7)</sup>. A alternativa foi usar a liberdade administrativa das empresas públicas e dos órgãos de administração descentralizada para ampliar os investimentos. O florescimento das oportunidades de financiamentos interno e externo incentivou a constituição, ao nível estadual, de órgãos responsáveis por aplicações em áreas específicas até então atendidas por secretarias estaduais. A expansão das empresas, autarquias e

fundações, nesse sentido, pode ser vista como o resultado da lógica de financiamento estadual criada a partir de 1964 e não simplesmente como objetivo determinado por novas estratégias administrativas.

A maioria dos órgãos define-se muito mais como unidade de gasto, com papel tipicamente público, sem condições de valorizar o seu capital de acordo com os princípios da ordem privada. A impossibilidade de se manterem com recursos próprios criou uma dependência quase absoluta de transferências do Tesouro ou de formas de articulação com outras fontes de financiamento para as suas sobrevivências operacionais. As empresas produtoras de capital social básico (energia elétrica, transporte, saneamento e telecomunicação), apesar de seu formato empresarial e de se mostrarem eficazes em sustentar o autofinanciamento corrente, não lograram promover os investimentos necessários para acompanhar o crescimento da economia com recursos próprios. A incapacidade do Tesouro em responder a essas demandas colocou as empresas diante da obrigação de buscar outros espaços de financiamento através da articulação com o governo federal e da contratação de empréstimos externos.

Dentro dessa lógica de financiamento, as relações do setor público estadual com os seus próprios agentes financeiros, os bancos estaduais, intensificaram-se, em função do papel que essas instituições desempenharam ao expandir crédito e na intermediação dos repasses federais e empréstimos externos. Os estados usaram os seus bancos na alavancagem de recursos financeiros e na rolagem das dívidas, fortalecendo a posição que ocupavam como responsáveis pelo financiamento e ampliando a rede de relações no seio do setor público estadual. Isto contribuiu para potencializar o valor dos gastos e resultou em crescente grau de desconhecimento das contas públicas, pois o exame dos balanços oficiais não permite identificar a complexidade dos fluxos financeiros e torna problemática a análise da real situação financeira dos estados.

Por outro lado, o controle federal de ampla massa de recursos tributários e dos fluxos financeiros gerou profunda reformulação nas relações intergovernamentais. As mudanças deram um novo caráter às relações dos segmentos que compõem o setor público estadual com a União, cuja característica foi dada pela perda de autonomia estadual e pela dependência nas decisões relativas aos investimentos<sup>(8)</sup>.

As articulações com a União intensificaram-se e foram responsáveis pelo suprimento dos recursos exigidos nas várias frentes de aplicação para acompanhar o movimento de expansão da economia. A negociação de verbas e o acesso a recursos federais através de crédito das agências oficiais, das autoridades monetárias, dos convênios, dos fundos e programas, e dos repasses a fundo perdido ou gastos realizados diretamente nos estados desempenharam papel decisivo no financiamento público e no jogo político das autoridades federais com as forças regionais/estaduais. Além disso, serviram de veículo à União para impor regras e para retirar graus de liberdade dos estados no comando da política de gastos, dado que o montante a ser aplicado e a liberação das verbas estavam condicionados a negociações em várias frentes e às diferentes formas de articulação da esfera federal com as administrações diretas, com os órgãos da administração descentralizada ou com o setor empresarial.

Ao nível das empresas públicas, podem-se observar padrões específicos de articulação com a esfera federal: a) a formação dos sistemas nacionais (energia elétrica e telecomunicações), em que as empresas locais atuavam, em grande medida, como agentes do órgão federal responsável direto pela definição das regras de atuação individual e de convivência entre as empresas, com influência decisiva sobre suas condições de investimento e financiamento; b) as unidades historicamente identificadas com a administração direta (transporte, saneamento e habitação), e presas à fiscalização, se constituíam como empresas para ter maior facilidade de acesso às linhas de financiamento

oferecidas pela União; c) as empresas ligadas ao setor primário, responsáveis por assistência técnica e extensão rural, dispunham de baixa capacidade de autofinanciamento e dependiam do acesso aos recursos federais para viabilizar a sequência dos programas de gastos. Em todos os casos, as condições de investimentos estavam diretamente atreladas à continuidade do fluxo de recursos federais, e qualquer alteração desse quadro poderia comprometer a situação das unidades<sup>(9)</sup>.

Assim, a dependência de recursos com origem em órgãos oficiais ou em operações de créditos controladas e aprovadas em instâncias federais abriu espaços para intervenções na programação de gastos estaduais e para a sua subordinação às decisões emanadas do poder central. A centralização tributária e o controle dos fluxos financeiros garantiram à União formas concretas de transferir ao plano econômico a lógica da concentração do poder já plenamente delineada ao nível político.

A questão não se resume à perda de autonomia estadual no direcionamento dos gastos. As transferências vinculadas garantiram a possibilidade da União intervir na orientação dos investimentos, mas explicam apenas parte do poder federal. Do ponto de vista do financiamento, o movimento fundamental refere-se à dependência em relação às liberações de recursos e aos créditos controlados pela União, na determinação do valor e do ritmo dos investimentos e, em alguns casos, até mesmo na capacidade do estado sustentar as despesas correntes. A subordinação, embora refletindo a capacidade econômica do estado, manifestou-se em todas as unidades e não pode ser creditada às dificuldades conjunturais; colocou-se como desdobramento lógico do esquema de financiamento montado a partir das reformas institucionais do PAEG, e pode ser vista como caminho para os donos do poder influenciarem as diretrizes de investimentos.

A montagem do esquema de financiamento contou com condições externas e internas altamente favoráveis durante o período de crescimento acelerado da economia. Do lado externo, o mercado financeiro internacional assegurou o crédito fácil e barato. Do lado interno, o movimento de expansão garantiu a elevação da carga tributária e condições financeiras satisfatórias às empresas públicas graças à oportunidade de manutenção dos preços e tarifas alinhados com o nível de preços.

Os elementos citados deram suporte a ação dos governos estaduais e permitiram à União atender às reivindicações regionais com a ampliação do crédito e dos recursos oficiais. Os estados, beneficiados pelo crescimento econômico e pelo crédito externo e com o apoio da União, garantiram a potencialização dos gastos sem o comprometimento das receitas próprias (administração direta e empresas) com o pagamento de encargos financeiros. Os primeiros sinais de ruptura surgiram no momento em que as condições responsáveis pela funcionalidade do esquema de financiamento estadual alteraram-se.

## **I.2. Os Primeiros Sinais de Ruptura.**

As alterações nos campos político e econômico ocorridas entre 1974 e 1979 demarcaram um novo momento na evolução do País, com reflexos nas condições de financiamento do setor público e nas relações intergovernamentais. De um lado, as mudanças no plano político, com o início do processo de abertura e o revigoramento de práticas objetivando a institucionalização do regime, ampliaram os espaços de negociação e a busca de mecanismos voltados para garantir um sistema de alianças capaz de dar sustentação às metas anunciadas pelo governo. De outro, o movimento econômico delineado no II PND, dirigido à montagem de novas condições para a industrialização brasileira mediante a implantação de novos setores e a correção dos desbalanceamentos da organização

industrial, explicitou o enorme esforço financeiro a que seria submetido o Estado como principal responsável por manter os pilares da ação econômica.

As evidências da desaceleração da taxa de crescimento da economia e os problemas ligados às condições de financiamento interno necessárias à garantia do investimento público, ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, à aceleração do processo inflacionário, bem como às mudanças na ordem econômica internacional, não foram suficientes para remover a determinação oficial de levar adiante o II PND<sup>(10)</sup>.

O caminho seguido foi o recurso crescente ao endividamento externo como forma de dar sustentação aos gastos públicos e de "fechar" o balanço de pagamentos. O setor governamental ampliou os investimentos e o valor da captação de recursos no exterior, ocupando o espaço criado com a retração do capital privado na determinação da demanda agregada e no total dos empréstimos realizados no exterior. Simultaneamente, o governo beneficiou a esfera privada, sobretudo a agricultura e as áreas de exportação e substituição de importações, com a criação de uma série de favores fiscais e creditícios, além de gastos atrelados ao orçamento monetário, ampliando o conjunto das operações ativas das autoridades monetárias e o poder decisório do CMN como articulador das diretrizes de aplicação dos recursos públicos.

As implicações sobre as condições de financiamento público são conhecidas. Em primeiro lugar, o uso das empresas estatais na captação de recursos externos, aliado ao processo de contenção dos seus preços e tarifas, provocaram a perda da capacidade de autofinanciamento desse segmento, ao mesmo tempo que fragilizou sua posição enquanto fonte de sustentação dos investimentos públicos e abriu caminho ao crescimento da participação estatal na contratação da dívida externa<sup>(11)</sup>. Em segundo lugar, a criação de instrumentos voltados para a eliminação do risco cambial na busca de recursos externos -

principalmente através das resoluções 432 e 230 - se constituiu numa das vias do processo de estatização da dívida externa. Além disso, o aumento das operações ativas das autoridades monetárias e o rápido crescimento da entrada de recursos externos, a partir de 1976, levaram o governo a apelar para diversas formas de recursos não monetários na tentativa de evitar o descontrole da base monetária e de não comprometer as metas de inflação. Esse processo de "inchação" do orçamento monetário criou fontes adicionais de instabilidade na condução da política monetária<sup>(12)</sup>. Em terceiro lugar, a sustentação de elevadas taxas de juros no mercado interno e a utilização dos títulos da dívida pública para conter a expansão monetária, decorrente da entrada de recursos externos, provocaram o rápido crescimento da dívida interna e de seus encargos<sup>(13)</sup>.

O resultado foi a fragilização financeira do setor público, em consequência dos crescentes encargos gerados pela expansão das dívidas interna e externa, bem como pela perda da capacidade de autofinanciamento das empresas estatais, sobrecarregadas com os custos financeiros dos passivos em dólares e com os baixos reajustes de seus preços e tarifas<sup>(14)</sup>.

O problema foi agravado com a menor participação das receitas tributárias como fonte de financiamento do governo. A queda da carga tributária bruta, o valor das isenções e o crescente peso das transferências ao setor privado, devido ao volume dos subsídios e dos encargos com a dívida interna, indicam que o esforço empreendido pelo setor público não foi acompanhado pela ampliação de sua base de financiamento via arrecadação tributária. Pelo contrário, a União manteve intacto todo o aparato institucional e usou a estrutura disponível para alargar o volume de favores fiscais ao capital privado e para atender aos setores considerados prioritários, sem preocupação com alterações mais abrangentes no formato tributário<sup>(15)</sup>.

As normas tributárias, que regiam as relações entre as esferas de governo, permaneceram praticamente as mesmas do período pós AI-5 e preservaram o poder da União: de manipular o sistema tributário através da criação de novos impostos e da alteração das alíquotas e da base de cálculo daqueles já existentes; de dar isenções e incentivos fiscais tendo por base os seus impostos e os de outras esferas de governo; e, de criar regras que definiam a entrega dos recursos de transferências.

O governo federal valeu-se desse direito para tornar ainda mais rígidas as regras que regulamentavam as transferências constitucionais, e para manter a sua participação na repartição dos recursos tributários disponíveis em níveis equivalentes aos que prevaleceram em 1972/1973 (cerca de 51% para a União e 34/35% aos governos estaduais). Todavia, a preocupação em responder às demandas do plano político, objetivando atender aos interesses de recomposição das alianças inter-regionais necessárias ao projeto de abertura e institucionalização do sistema, conduziu à aprovação de medidas na área tributária voltadas, principalmente, ao Norte e Nordeste, destacando-se: a) o gradativo crescimento dos percentuais do FPE e do FPM, através de aumentos anuais de 1% somados à alíquota de 5% em vigor após 1968, até atingir 9%; b) a criação de uma reserva especial para as regiões Norte e Nordeste, contando com 10% dos recursos do FPE, nos exercícios de 1976 e 1977, e 20% em 1978; c) a assunção pelo governo federal dos valores dos créditos do ICM existentes em empresas localizadas nos estados do Norte e do Nordeste; d) a transferência de 50% dos incentivos do ICM para a área do IPI, com a União assumindo esses encargos a partir de janeiro de 1977; e, e) a transferência para a União dos gastos a cargo dos estados (50%) com o crédito-prêmio do ICM concedido às exportações de manufaturados<sup>(16)</sup>.

As alterações propostas, embora sem força suficiente para alterar o sentido da distribuição institucional de renda ou reduzir o poder federal,

apontaram o caminho a ser seguido caso fosse levado à frente o projeto de abertura. A recomposição das alianças e a descentralização do poder político levariam ao redesenho do formato tributário e abririam espaços para melhorar a distribuição das receitas entre as esferas de governo, tendo por base, sobretudo, as transferências constitucionais, que serviriam como instrumento de barganha na busca de apoio político às iniciativas do governo central.

Os avanços na área das finanças públicas, entretanto, encontraram limites nos percalços do projeto de abertura, associados à menor taxa de crescimento da economia brasileira e à fragilização de setores importantes atendidos com recursos dos cofres públicos. O esforço de implantação das metas do II PND restringiu a possibilidade do governo federal abrir mão de suas prerrogativas nos campos tributário e fiscal e rever as relações no seio do setor público sem uma pressão política incontornável.

Os sinais da agudização dos problemas de financiamento público, embora percebidos pelas autoridades econômicas, não se revelaram suficientes para desencadear um programa de reformas e foram, simplesmente, contornados através do crescente apelo aos recursos externos. Tal possibilidade deu fôlego ao governo federal para manter inalterável a programação de gastos, para ampliar a vinculação com o setor privado e para reforçar os laços com as outras esferas de governo, independentemente de constituir, no plano interno, uma base fiscal e financeira adequada.

Os sinais de deterioração das condições de financiamento também se manifestaram ao nível dos governos estaduais e colocaram graves entraves para se obter o volume de recursos necessários ao atendimento dos elevados gastos decorrentes do II PND. O medíocre valor da poupança fiscal, mesmo com o aumento das alíquotas do FPE, descortinava perspectivas pouco favoráveis de gastos e não permitia antever qualquer melhoria significativa na capacidade do

Tesouro comandar os investimentos projetados. Yransparecia, claramente, o desencontro entre as estimativas de gastos públicos e as condições de seu financiamento com base em recursos próprios.

Vários elementos contribuíram na deterioração da poupança fiscal da administração direta estadual a partir de 1974. A não acolhida às reivindicações por melhores condições na repartição da receita tributária, a desaceleração da taxa de crescimento da economia, o aumento da inflação e o crescente peso da renúncia fiscal limitaram a expansão da receita estadual e, ao lado dos maiores gastos com o serviço da dívida, ajudam a explicar a situação das finanças estaduais e os problemas de financiamento presentes desde os primeiros anos do Governo Geisel.

Quanto ao setor empresarial, o uso das unidades para subsidiar o processo de industrialização e a subordinação dos seus preços e tarifas à política de controle à inflação inviabilizaram a alternativa de sustentação dos programas de investimentos planejados em energia, transporte, saneamento básico e telecomunicações, apoiados na capacidade de autofinanciamento das empresas. No caso dos setores ligados a sistemas nacionais, os investimentos foram vinculados, basicamente, a recursos externos, respondendo às preocupações com o balanço de pagamentos. Nos demais casos, os estados buscaram fortalecer os laços financeiros com a União e substituíram parcela da fonte básica de financiamento de setores tradicionalmente apoiados em transferências intragovernamentais por empréstimos negociados com as agências oficiais.

A ausência de reformas abrangentes na área fiscal e o comprometimento da capacidade de autofinanciamento do setor empresarial colocaram como alternativa possível de financiamento estadual o fortalecimento da articulação com a União e o avanço do processo de endividamento. Tal movimento levou os estados a ampliar a dependência de recursos com origem na

esfera federal e a acompanhar a tendência de sobreendividamento característica de todo o setor público na segunda metade dos anos setenta. Vale dizer, as condições de financiamento estadual descolaram dos recursos atrelados à estrutura fiscal e aos preços e tarifas públicas. Os estados deixaram de dar a contrapartida de recursos próprios, que perderam participação relativa na determinação do comportamento das despesas estaduais para as verbas obtidas através das negociações com o governo central e suas agências de crédito, do financiamento externo e do endividamento do mercado interno com o sistema bancário privado e com os bancos públicos do próprio estado.

As fontes de financiamento, de que se valeram os estados, abriram caminho às forças regionais para atenderem seus objetivos mais imediatos e engajarem-se na opção de desenvolvimento abraçada no II PND. Essa possibilidade, apesar da agudização dos problemas, revelou-se funcional aos propósitos dos responsáveis pela estratégia econômica, porque favoreceu a alavancagem do financiamento público e, simultaneamente, garantiu o controle federal das diretrizes dos gastos, a influência política sobre os estados de menor poder econômico e, até mesmo, a expansão do poder de barganha perante as unidades mais avançadas dependentes de financiamentos controlados desde o Planalto Central.

O comando federal da política de crédito das agências oficiais; a liberação de verbas a fundo perdido; a aprovação de limites de endividamento; os repasses de recursos de fundos e programas; a assinatura de convênios e acordos de cooperação; e outras formas de articulação financeira circunscreveram os espaços de atuação da administração estadual ao sucesso das negociações de financiamentos decisivos para definir a realização e o valor dos investimentos em áreas específicas<sup>(17)</sup>.

As mudanças, embora importantes para caracterizar a autonomia estadual, não sugerem a ocorrência de alterações básicas no caráter das relações intergovernamentais, pois o esquema de financiamento estadual foi semelhante aos de anos anteriores. O novo momento apontou, mais propriamente, a consolidação da tendência já delineada de alijar os governadores do controle de variáveis determinantes na definição das diretrizes estaduais, dado que os sinais de ruptura das bases responsáveis pela funcionalidade das condições de financiamento reforçaram o peso das decisões fora do controle dos estados e a perda de comando sobre os investimentos. Os graus de envolvimento e dependência aprofundaram-se em diferentes áreas de atuação estadual, agravando a vulnerabilidade financeira e fragilizando as posições política e econômica dos governadores.

O descolamento das necessidades de financiamento em relação à sua base fiscal e aos recursos próprios da atividade empresarial prendeu os estados à continuidade do fluxo de recursos federais e à ampliação das operações de crédito para sustentar tanto os investimentos como os pagamentos dos encargos gerados pelo endividamento pretérito. 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.

O crescimento a taxas reais positivas do crédito das agências oficiais, como o Banco do Brasil, a CEF, o BNH, o BNDE e outras, foi determinante para garantir parte substancial dos investimentos estaduais realizados em áreas ligadas ao setor social e à infra-estrutura e se constituiu em instrumento do poder central para *costurar* as alianças inter-regionais na busca de sustentação ao seu projeto político e econômico<sup>(18)</sup>.

As demais fontes de crédito ligadas a recursos externos, à dívida mobiliária, a empréstimos de instituições privadas e a formas de vinculação com os bancos dos próprios estados serviram, igualmente, para completar o baixo valor da poupança fiscal e dos preços e tarifas públicas e foram decisivos para apoiar a rolagem da dívida, para definir o montante dos investimentos estaduais e para suprir parte das necessidades de gastos correntes.

O controle do endividamento nessas condições pouco interessava. Primeiro, porque contrariaria os interesses incrustados nos vários estados e seria um entrave ao processo de abertura ora em curso; segundo, porque restringiria o espaço para os gastos públicos crescerem acima das possibilidades de incremento da tributação e das receitas das empresas públicas.

O sentido mais amplo das medidas de política econômica centradas no setor público sugere que o propósito do governo foi intensificar o controle dos fluxos de recursos públicos e criar condições de direcioná-los aos setores estratégicos na implantação do II PND. A desvinculação das receitas fiscais promovidas com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), as regras estritas de aplicação dos recursos do FPE/FPM promulgadas a partir de 1975 e as normas de endividamento ilustram o desejo dos mentores de política econômica de influenciar as diretrizes de gastos do setor público e de ter aí um elemento adicional para enfrentar a imensa tarefa que se colocava para o governo.

Dado o peso do endividamento na estrutura de financiamento estadual, é fácil entender a importância do controle das operações de crédito nos planos do governo. A Resolução Senado 62, de 28/10/75, aparentemente, surgiu com a preocupação de limitar o endividamento dos governos subnacionais e fixou limites máximos para a dívida consolidada interna<sup>(19)</sup>. No entanto, o exame mais atento revela que o objetivo último dos responsáveis pela política econômica não era, necessariamente, o controle do total da dívida. As normas legislativas

deixaram brechas por onde as unidades poderiam contratar operações além dos limites legais, desde que aprovadas por órgãos federais e pelo Senado Federal.

A própria Resolução 62 assinalava que *os estados e municípios poderão pleitear que os limites sejam temporariamente elevados, a fim de realizarem operações de crédito especificamente vinculadas a empreendimentos financeiramente viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou ainda, em casos de excepcional necessidade e urgência.* No momento seguinte, a Resolução Bacen 345, de 13/11/75, estabeleceu a não inclusão como dívida consolidada, para efeito de apuração dos limites legais, das garantias oferecidas pelos estados e municípios a *suas autarquias e demais entidades que demonstrem, a juízo do Banco Central, efetivas condições para saldar os respectivos compromissos*<sup>(20)</sup>.

As alterações introduzidas pela Resolução 93 do Senado Federal, de 11/10/76, caminharam no mesmo sentido e reforçaram as oportunidades de não se obedecer os limites existentes ao definir as dívidas intralimite e extralimite. Nas operações de crédito por contratos a dívida intralimite poderia ser efetivada, independentemente de autorização do Senado Federal, desde que fossem respeitados os limites fixados legalmente. As operações extralimites, assim consideradas todas aquelas realizadas com recursos do Banco Nacional de Habitação, do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU) e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), somente poderiam se concretizar após o encaminhamento do pedido de autorização ao Banco Central, que, preliminarmente, o examinava e o remetia à SAREM, a quem competia se manifestar sobre o reconhecimento de prioridade e de capacidade de pagamento do interessado. O pronunciamento da SAREM era submetido à apreciação do Conselho Monetário Nacional e, posteriormente, enviado para a deliberação do Senado Federal<sup>(21)</sup>.

Nas operações com títulos da dívida pública mobiliária os estados poderiam efetuar o seu lançamento, ou ter iniciada a sua colocação no mercado, só depois de previamente autorizados e registrados no Banco Central. O registro da operação era concluído após: o exame pelo Banco Central dos aspectos financeiros e legais da operação; a manifestação da SEPLAN a respeito do plano de aplicação dos recursos e a aprovação do CMN. Apenas nos casos em que se tratava de títulos para o giro da própria dívida, o lançamento era automaticamente assegurado.

As operações de crédito externo, embora não sujeitas a limites específicos, deveriam ser submetidas à SEPLAN para que se manifestasse a respeito da capacidade de endividamento do estado e quanto ao mérito, viabilidade e compatibilidade do empreendimento com os objetivos dos planos nacionais de desenvolvimento; deveriam, ainda, ser submetidas ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central para avaliação dos aspectos técnicos e, a partir de fins de 1979, à SEST, que se tornou o órgão responsável para emitir parecer sobre o reconhecimento de prioridade do projeto ou programa e a capacidade de pagamento do interessado<sup>(22)</sup>.

A legislação, a pretexto de controlar o endividamento, acabou criando normas que reforçaram as medidas em vigor no período anterior, no sentido de regular o uso dos recursos das operações de crédito, e de pouca eficiência para garantir níveis adequados de comprometimento dos governos estaduais com os encargos da dívida pública. A possibilidade das unidades se valerem das operações externas, das dívidas extralimites, do direito de requerer a elevação temporária dos limites de endividamento e de apelarem à descaracterização das garantias oferecidas às autarquias e a outras entidades do governo, provocou a politização da questão da dívida. O nível de endividamento de cada estado passou a estar diretamente condicionado ao poder de barganha e aos interesse envolvidos no processo de negociação de cada novo pedido de

operação de crédito, principalmente nas unidades com baixa capacidade de expandir o endividamento intralimite. Os estados passaram a conviver com a obtenção de recursos negociados e a se sujeitarem a pressões na esfera política para viabilizar acordos relativos à contratação de nova dívida<sup>(23)</sup>.

O controle dos limites de endividamento apresentou, na maioria das vezes, poucos resultados técnicos e se resumiu ao papel de instrumento de barganha política e meio para a União manter ascendência sobre a ação dos governos estaduais. A aprovação ou não de novas operações de crédito estava sujeita a negociações e ao poder da área econômica de impor suas decisões, que variavam de acordo com a força dos governadores e a influência deles na configuração do momento político.

A possibilidade de sustentar o fluxo de recursos federais e dos empréstimos permitiu aos estados superarem as dificuldades financeiras colocadas pelo comportamento pouco favorável da base de financiamento própria e pelo aumento da participação dos encargos da dívida, embora à custa de sério comprometimento da receita futura. A facilidade de acesso ao crédito existente no período final dos anos setenta escamoteou o grau de deterioração a que havia chegado a situação fiscal dos estados e a incapacidade de manter a reprodução dos gastos com investimentos e com os encargos financeiros sem um fluxo crescente de novos financiamentos.

O colapso da estratégia de financiamento calcada em recursos externos atingiu pesadamente os diferentes segmentos do setor público e levou os estados a conviverem com a crise. Os problemas até então latentes ou camuflados pelo afluxo de créditos tiveram desdobramentos no início dos anos oitenta e colocaram em xeque a base de financiamento dos governos estaduais. A contração dos empréstimos e a falência das relações intergovernamentais devido à incapacidade do governo federal de alimentar a continuidade do fluxo de recursos

abriram séria crise no setor público estadual. Sem a base de financiamento anterior, estando os recursos fiscais comprometidos com os gastos correntes e o pagamento das dívidas passadas, não havia outra saída para os estados senão intensificar as relações com suas instituições oficiais de crédito para dar sustentação à rolagem das dívidas e aos gastos. Só restava, também, lutar politicamente para garantir a revisão da repartição da receita tributária e outras benesses da esfera federal.

A década de oitenta caracterizou-se pela crise dos estados e pelo conflito com a esfera federal na disputa em torno da definição dos parâmetros de acesso a novos empréstimos, de rolagem das dívidas, de repartição da receita tributária e de liberdade na adoção de uma política tributária própria, cujos avanços e recuos foram dados pelo encaminhamento da crise econômica e pelos passos da agenda política.

## **II. O COLAPSO DO FINANCIAMENTO ESTADUAL.**

### **II.1. A Crise de Financiamento e as Finanças Estaduais.**

O segundo choque do petróleo e o salto das taxas de juros internacionais provocado pela mudança na política americana explicitaram, definitivamente, a fragilização do balanço de pagamentos e ampliaram as necessidades de captação de recursos externos. A política de crescimento com endividamento revelou todo o seu potencial desestabilizador e a crise cambial transformou-se na restrição fundamental à continuidade do desenvolvimento do País, contribuindo para a deterioração financeira do setor público e para a aceleração inflacionária<sup>(24)</sup>.

A posição dos bancos internacionais de suspender os financiamentos voluntários e de recusarem-se a alimentar o déficit da conta de transações correntes fez com que a economia perdesse a condição de receptora de capitais externos e fosse eliminada a principal fonte de abastecimento de recursos líquidos ao Estado<sup>(25)</sup>. O virtual esgotamento da fonte de financiamento externo e a obrigação de gerar os recursos a serem transferidos ao exterior mudaram os rumos da política econômica e criaram a necessidade de redefinição do padrão de crescimento dos anos setenta.

O colapso do financiamento externo e as decisões de política econômica colocaram o Estado no epicentro da crise e internalizaram o ônus dos problemas de financiamento no setor público, sem gerar, simultaneamente, recursos compatíveis com o montante de encargos financeiros de responsabilidade do governo.

A crise explicitou o esgotamento da estratégia desenvolvimentista e do caráter *schumpeteriano* do Estado, evidenciando a sua impotência em continuar comandando o processo de crescimento, em demarcar horizontes e criar novos espaços de acumulação<sup>(26)</sup>. O descompasso entre os encargos externos de responsabilidade do setor público e a disponibilidade de recursos fizeram o governo se voltar, em última instância, para as fontes de financiamento interno, não lhe restando outra alternativa senão elevar o passivo externo do Banco Central (ampliando o processo de "estatização" da dívida externa com o crescimento dos DRME e os Depósitos de Projetos) e expandir a base monetária; captar recursos internos de crédito; aumentar a colocação de títulos da dívida mobiliária e garantir outras formas de crescimento *ad hoc* do passivo não monetário do Banco Central<sup>(27)</sup>. Esse movimento ampliou a participação do setor público nos empréstimos globais do sistema financeiro e gerou a expansão inusitada da dívida interna líquida do setor público<sup>(28)</sup>.

A dívida mobiliária federal assumiu crescente importância na dívida interna líquida do setor público; mas, dada a sua estreita vinculação com a dívida externa, perdeu o espaço que anteriormente ocupava como instrumento de geração de recursos líquidos para a ampliação das operações ativas de fomento das autoridades monetárias<sup>(29)</sup>.

Desse modo, o governo viu-se às voltas com a crise do financiamento externo e com o comprometimento das fontes de financiamento interno, sobretudo a dívida mobiliária, de que se servia para multiplicar as aplicações ativas do orçamento monetário e superar as limitações do sistema financeiro doméstico. O fim do papel estratégico ocupado pelos créditos externos e o comprometimento da dívida interna com as necessidades de financiamentos geradas pelos encargos externos marcaram o momento da fragilização das autoridades monetárias e colocaram em xeque as bases da estrutura de financiamento responsável pela proliferação da política de fomento e do conjunto de gastos fiscais embutidos no orçamento monetário.

Tal movimento ganhou dimensão com a perda do dinamismo das poupanças compulsórias (FGTS, PIS, PASEP, FAS) e com o esvaziamento do papel dinâmico dessa massa de recursos financeiros como fonte de alimentação de fundos e programas e de linhas de financiamento controladas pelo governo. Importantes para manter gastos em áreas específicas e alimentar as relações com outras esferas da administração pública e com o setor privado, as poupanças compulsórias sofreram claro processo de corrosão a partir da desaceleração da taxa de crescimento da economia e dos problemas com o retorno das aplicações. O caráter pró-cíclico de suas bases de arrecadação, o uso da receita em empréstimos subsidiados e a generalização da inadimplência tornaram incompatíveis a continuidade do fluxo de recursos e a manutenção da estrutura financeira do agente repassador.

A perda da capacidade fiscal também contribuiu, decididamente, para o agravamento das condições de financiamento público. A tendência de queda da carga tributária acompanhou o movimento de declínio da taxa de crescimento da economia, os efeitos da aceleração inflacionária e a renúncia de arrecadação implícita nos incentivos, isenções e abatimentos criados ao longo do tempo e usados à exaustão para beneficiar os setores considerados prioritários na estratégia oficial da segunda metade dos anos setenta<sup>(30)</sup>.

Os aperfeiçoamentos na tributação e a elevação nominal da carga tributária não foram suficientes para compensar os efeitos da recessão e da inflação sobre a receita tributária. O aumento da imposição de contribuições sociais ligadas à Previdência Social e a criação de contribuições extra-orçamentárias compensaram, parcialmente, a perda da receita, mas não conseguiram evitar a queda do poder de financiamento fiscal e a redução dos gastos orçamentários, prejudicados, ainda, com as transferências de recursos para cobrir os desequilíbrios financeiros do orçamento monetário. A dificuldade de sustentação dos programas de gastos fiscais afetou um dos elos básicos das relações intergovernamentais e os estados não conseguiram manter as aplicações em áreas atendidas com recursos federais, pois a União garantiu a centralização tributária, apesar das alterações nas transferências constitucionais, enquanto os estados viveram o período de mais baixa participação no total de recursos tributários efetivamente disponíveis<sup>(31)</sup>.

A deterioração da estrutura de financiamento das empresas estatais, acompanhando o colapso da captação de recursos externos, revelou outra face da crise do setor público, criando obstáculos para o governo conservar as relações intergovernamentais em áreas de atuação do setor empresarial. As empresas tipicamente públicas e dependentes de recursos fiscais foram atingidas com cortes orçamentários. O setor produtivo estatal perdeu condições de financiamento e deixou de cumprir o papel dinâmico de articulação com o

investimento privado e de complementariedade com os gastos de outras esferas de governo<sup>(32)</sup>.

O esvaziamento das fontes de financiamento público comprometeu o poder da União de conduzir e dinamizar o processo de crescimento. Apesar dos instrumentos que viabilizaram a concentração do poder financeiro e o comando federal na área fiscal permanecerem praticamente intactos, ficou patente o esgotamento da capacidade da União de "avançar" crédito, de expandir o conjunto de seus gastos e de alimentar as relações financeiras intergovernamentais.

Por outro lado, a eleição do déficit como meta síntese do programa econômico patrocinado pelo FMI inviabilizou a manutenção da política do setor público de usar o endividamento para ampliar os gastos. O programa adotou o controle estrito do crédito interno líquido, com metas de expansão monetária e creditícia consistentes com os objetivos de reduzir as necessidades de financiamento do setor público, de conter a demanda agregada e de gerar um superávit comercial suficiente para atender a parte das obrigações externas não cobertas com *dinheiro novo*<sup>(33)</sup>.

A estratégia de controle do déficit público, na ausência de reformas abrangentes na estrutura de financiamento e diante do virtual colapso das fontes externas, preocupou-se em negar a prática expansionista dos gastos públicos apoiada no sobreendividamento. O corte no crédito das autoridades monetárias e das agências federais, as restrições às contratações de novos empréstimos, bem como a determinação de condicionar o acesso aos *relendings* ao pronunciamento da SEPLAN e à emissão dos chamados avisos de prioridade, buscaram frear a expansão dos gastos de todo o setor público, envolvendo, obrigatoriamente, a União, os estados, os municípios e as empresas estatais.

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 seriam respeitadas levaram o FMI a criticar duramente a baixa contribuição das empresas estatais no 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>(34)</sup>.

O governo respondeu ampliando o controle do endividamento e endurecendo as metas relativas ao setor público com medidas de políticas monetária e fiscal agressivas, que visavam garantir um orçamento operacional superavitário em 1984. Os atos mais expressivos foram a fixação de limites mensais à expansão dos empréstimos do setor público no sistema financeiro doméstico (resolução 831, de 9/6/83) e a criação de um órgão federal (COMOR) responsável pela supervisão do movimento dos gastos públicos e pela definição de novos cortes nas despesas correntes e de investimentos do governo federal e das empresas estatais.

O "estouro" das metas de inflação restringiu a possibilidade de se obedecer aos limites mensais estabelecidos para os valores nominais de empréstimos do setor público no sistema financeiro doméstico. As autoridades, preocupadas com o cumprimento do programa, fortaleceram a fiscalização das finanças estaduais e adotaram *limite rígido sobre qualquer aumento no endividamento dos estados e municípios*, com relação a: i) *empréstimos de bancos nacionais*; ii) *colocação de títulos no mercado interno*; iii) *empréstimos externos*, cobrando dos governadores eleitos em 1982 um grau de austeridade muito acima do que o esperado mesmo para início de governo<sup>(35)</sup>.

A renovação, em março de 1984, do acordo com o FMI, apesar da força dos governadores eleitos, reafirmou a austeridade no trato do setor público e a ênfase no controle dos governos estaduais. A meta era reduzir as necessidades de financiamento do setor público, de modo a viabilizar *um superávit equivalente pelo menos a 0,3% do PIB na posição do orçamento operacional do setor público*, o que exigiria um esforço de ajustamento da ordem de 2,8% do PIB. A maior contribuição na viabilização desta proposta viria da queda do valor do déficit dos estados e municípios equivalente a 1,3% do PIB, suficiente para gerar um orçamento operacional equilibrado do setor<sup>(36)</sup>.

As pressões a favor de flexibilidade no trato do setor público acabaram alcançando repercussões no interior do aparelho de Estado e garantiram relativa liberalização nas metas de expansão do financiamento, cujos reflexos se evidenciaram no desajuste das cláusulas de desempenho da economia do segundo semestre de 1984. As autoridades, no entanto, mesmo não sendo capazes de cumprir as metas negociadas com o FMI, pouco alteraram os rumos da política econômica; lutaram, dentro dos limites colocados pelo momento político, na defesa do processo de ajustamento e obtiveram superávits primários e redução do déficit no conceito operacional no período 1983/1984<sup>(37)</sup>.

Ao nível dos estados e municípios, os dados mostram - embora mereçam pouca confiabilidade - sensível queda das necessidades de financiamento em 1983 e superávits no ano seguinte. É bem verdade que os números oficiais escondem parte dos créditos informais logrados no relacionamento dos estados com os respectivos bancos, nos acordos triangulares com as empreiteiras e nos atrasos dos pagamentos, por onde foi possível burlar, parcialmente, as restrições de acesso a recursos financeiros e criar condições para que as unidades pudessem enfrentar a crise.

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 adaptar-se aos parâmetros da política macroeconômica e a conviver com os limites à expansão do crédito interno líquido das autoridades monetárias e as 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 relações entre as esferas de governo e a capacidade dos estados ampliarem o valor do endividamento para dar continuidade aos programas de investimento.

A inviabilidade da manutenção do fluxo de recursos financeiros na rolagem das dívidas pretéritas e na programação de novos gastos marcou a difícil convivência com os encargos ampliados da dívida pública e o momento de esgotamento do padrão de financiamento estadual. Os elementos que responderam pela ampliação dos gastos estaduais acima da possibilidade de expansão do valor dos tributos e das receitas das empresas públicas perderam o poder de sustentação do papel ativo dos gastos e tiveram que ser revistos para acompanhar as condições emergentes no mercado internacional e a nova orientação da política macroeconômica. Sem os fluxos crescentes de financiamento externo e diante das restrições ao crédito interno das autoridades monetárias e dos empréstimos junto ao sistema bancário nacional, os estados não tiveram outro caminho senão o de cortar gastos e conviver com a falência das condições de financiamento.

## II.2. O Colapso do Financiamento Estadual.

Os sinais de debilidade do padrão de financiamento estadual identificados na segunda metade dos anos setenta ganharam contornos precisos com a crise geral de financiamento e a adoção da estratégia de política macroeconômica centrada na obtenção dos superávits comerciais e no combate ao déficit público.

O virtual esgotamento das fontes externas, o controle do crédito interno e as barreiras à reprodução das relações financeiras intergovernamentais elevaram a instabilidade financeira estadual e tornaram problemático o equacionamento das contas públicas. As dificuldades com a alavancagem dos recursos creditícios e com o aumento dos custos da dívida pública não foram compensadas por ganhos com outras fontes de financiamento. A pouca autonomia dos estados no manuseio do sistema tributário limitou os avanços na área fiscal como veículo de superação da crise. Os ganhos com o aumento do FPE e das alíquotas do ICM foram virtualmente compensados pela aceleração da inflação, pela queda da taxa de crescimento econômico e pelo poder da União manipular a estrutura tributária, resultando em perdas reais na receita tributária e na distribuição dos recursos entre as esferas de governo até 1984<sup>(38)</sup>. Sem a definição de uma estrutura alternativa, os estados defenderam os seus espaços de atuação através de formas de financiamento *ad hoc* - dependentes do resultado de variáveis aleatórias - envolvendo a negociação de favores junto à esfera federal e a fixação dos valores determinados pela política macroeconômica para a taxa de juros, a rolagem da dívida e o acesso a novos créditos, além da possibilidade de acumular atrasos nos pagamentos a órgãos federais e nas obrigações junto aos bancos estaduais, empreiteiros, fornecedores e prestadores de serviços<sup>(39)</sup>.

O valor do crédito forçado no financiamento estadual alcançou níveis sem precedentes, sinalizando o grau de profundidade da crise. A ausência

de fontes regulares para o atendimento das obrigações e a dependência de variáveis sobre as quais os governadores não tinham controle, geraram um quadro financeiro altamente instável, cuja linha divisória entre estabilidade e crise aberta mostrou-se tênue e sujeita a bruscas oscilações, conforme o movimento macroeconômico e os rumos da política econômica.

Superada a fase de dificuldade vivida sob a égide dos acordos com o FMI, os estados tiveram momentos de relativa estabilidade e recuperação dos níveis de investimento no biênio 1985/1986, graças à oportunidade de compatibilizar o valor dos gastos com os novos fluxos de financiamento propiciados pela conjugação de fatores positivos. As receitas fiscais tiveram uma fase de euforia com elevação das taxas de crescimento e o movimento de descentralização tributária. Além disso, a liberalização dos gastos federais, as maiores oportunidades de captação de empréstimos, a queda da inflação e os baixos custos financeiros em 1986 também contribuíram, favoravelmente, para o financiamento dos governos estaduais. Entretanto, a brusca reversão da trajetória expansionista e a mudança na perspectiva de política econômica nos dois anos seguintes provocaram perdas na capacidade de arrecadação estadual e levaram a outra fase de crise financeira aberta.

A crise de financiamento refletiu-se sobre todos os segmentos do setor público estadual e interferiu na articulação financeira entre eles. Os indícios apontam a revalorização do papel do tesouro a partir do momento em que o encaminhamento das negociações exigidas na viabilização da ação estadual, diante do deteriorado quadro financeiro, passou a ser tarefa de cada governo estadual, tendo à frente a figura do governador, e não de órgãos isolados, sem representatividade para sustentar os pleitos no plano político.

O processo de descentralização administrativa e a crescente autonomia das diferentes entidades perderam fôlego e tiveram que ser adaptados às circunstâncias financeiras vigentes. A insuficiência de recursos próprios das

empresas, a falta de linhas alternativas de financiamento e, como se verá a seguir, os problemas de articulação com a esfera federal foram determinantes para frear o esvaziamento do poder da administração central. O setor empresarial e as entidades da administração descentralizada, enfraquecidas financeiramente, tornaram-se mais dependentes de recursos sujeitos à ingerência direta do tesouro estadual e sofreram perda de autonomia em suas decisões, por serem obrigados a sujeitarem-se a negociações sem o domínio das variáveis decisivas.

Os bancos estaduais, por sua vez, estreitaram os laços com o governo e passaram a responder diretamente pela demanda de operações de crédito e pela cobertura das responsabilidades de encargos do setor público estadual. A generalização do não pagamento dos contratos realizados com a administração direta e as empresas estaduais, a obrigatoriedade de lastrear o conjunto de suas dívidas, ou, em alguns casos, de financiar parte dos gastos correntes das entidades públicas, provocaram o envolvimento dos agentes financeiros na crise estadual e na situação de insolvência que enfrentaram. As crescentes restrições de financiamento dos gastos programados nos anos pós-1985 fizeram os governos aprofundarem o intrincado jogo financeiro no seio do próprio estado, cujos desdobramentos comprometeram ainda mais a já abalada saúde financeira das instituições estaduais de crédito, pondo a perder o esforço de recuperação iniciado em 1984 com o apoio do BACEN. Em 1987 e em 1988, os bancos acompanharam os problemas dos demais segmentos do setor público estadual e enfrentaram uma nova onda de dificuldades. A obrigação do governo central de voltar a intervir nos agentes financeiros apontou os limites de uma política de recuperação, sem mexer com as razões básicas da fragilização do sistema dos bancos estaduais colocadas ao nível das relações com o próprio estado<sup>(40)</sup>.

A realidade econômica também provocou mudança na ação da União e nos parâmetros que nortearam as relações intergovernamentais. Deixaram

de existir facilidades na ampliação indiscriminada das aplicações ativas das autoridades monetárias, dos repasses de verbas fiscais e dos recursos financeiros controlados pela União. O governo, envolvido com a crise de financiamento e obrigado a cumprir as metas monetárias, creditícias e de austeridade nos gastos públicos, viu-se forçado a alterar o padrão de convivência com os estados. O esquema das relações intergovernamentais perdeu funcionalidade quando se tornou inviável manter o conjunto dos gastos com os convênios, com os fundos e com as linhas e os programas de financiamento responsáveis pela alimentação das aplicações ao nível estadual. O corte nessas rubricas e no crédito das agências oficiais restringiu a reprodução das formas de articulação com os governos estaduais e negou a organização institucional baseada no movimento de descentralização do setor público estadual vinculado a recursos de fontes federais.

As administrações centrais, pressionadas pelos baixos níveis da poupança fiscal e pela insuficiência das transferências constitucionais, viram escassear os repasses de recursos federais não regulares e crescerem os obstáculos de acesso a operações de crédito das agências oficiais, limitando o atendimento a várias áreas de atuação.

O setor empresarial passou a enfrentar problemas com os programas de gastos a partir das restrições de sustentação dos vínculos orgânicos com a esfera federal. Nos segmentos que compõem os sistemas nacionais, as empresas estaduais viveram um processo de debilidade financeira semelhante ao existente no órgão federal. A estrutura de financiamento foi fragilizada como resultado do medíocre comportamento dos índices de evolução da receita operacional, do corte nos empréstimos externos e do peso crescente do serviço da dívida, aliados ao fim das vinculações dos recursos fiscais aplicados nas áreas de energia (IUEE) e de telecomunicações (FNT) e no setor rodoviário (IUCL). Os governos estaduais, sem a garantia das fontes de financiamento internas e externas, tornaram-se impotentes diante dos investimentos necessários em áreas

estratégicas de infra-estrutura. Nas áreas de atuação das empresas estaduais identificadas, historicamente, com a prestação de serviços públicos, o corte nas linhas de financiamento vinculadas a convênios e a operações de crédito com agências federais reforçou a ausência de recursos a serem aplicados em saúde, habitação, saneamento, transporte e educação, agravando o agudo quadro de carência de investimentos nesses segmentos, dado que os estados não tiveram condições de deslocar verbas suficientes para preencher os vazios deixados pela retração do fluxo de recursos federais e para o pagamento dos encargos decorrentes de financiamentos anteriores<sup>(41)</sup>. Nos setores ligados à assistência técnica e à extensão rural, o enfraquecimento da atuação federal deixou em aberto a definição das aplicações nas áreas previamente atendidas, devido à reconhecida incapacidade financeira das empresas estaduais atuantes nesses setores.

O impasse nas relações intergovernamentais transferiu, em primeira instância, a pressão por recursos adicionais aos tesouros estaduais, que se revelaram incapazes de compatibilizar o fluxo de pagamentos exigido pelo estoque da dívida com a manutenção do volume de gastos correntes, com as transferências às outras esferas da administração e com os novos investimentos, colocando a nu a fragilidade do gerenciamento das finanças estaduais. Os tesouros, as empresas e os agentes financeiros, envolvidos com os problemas de endividamento e sem a base de financiamento anterior, perderam os poderes de alavancar recursos e de garantir os investimentos em áreas fundamentais e, até mesmo, os gastos da máquina administrativa.

A impossibilidade de se encontrar saída para a crise no âmbito dos estados ampliou a articulação e a dependência em relação a decisões controladas pelas autoridades federais. A União, pressionada politicamente, viu-se obrigada a intervir - mesmo contra os objetivos imediatos de política econômica - e passou a determinar, em última instância, as condições de financiamento dos governos estaduais por meio da assunção de dívidas da

administração direta, das empresas e com o socorro financeiro aos bancos estaduais<sup>(42)</sup>.

A transferência ao Tesouro Nacional dos encargos financeiros refletiu a impotência dos estados diante da crise e o insucesso na reconstrução de uma base de financiamento estável. A negação das condições anteriores, aliada à ausência de outra dinâmica capaz de definir condições efetivas de financiamento, o campo de atuação de cada esfera de governo e as regras claras de articulação da União com a administração direta e as empresas estaduais colocaram em suspenso os investimentos atrelados a verbas federais e inviabilizaram o atendimento dos gastos na infra-estrutura e na área social.

Os estados, atropelados pelas dificuldades financeiras, viram aprofundar a perda de autonomia nas decisões referentes ao ritmo e às condições de investimento, reforçando as características presentes, desde há algum tempo, nas relações com a União. Todavia, a especificidade do movimento recente, responsável por agregar traços particulares à fase atual e por demarcar a mudança de caráter nas relações intergovernamentais, decorreu, fundamentalmente, da dependência do conjunto dos estados de decisões federais, referentes à dívida pública, à política de crédito em geral e ao acesso a novos financiamentos, para viabilizar a gestão da crise estadual.

O rompimento das condições que asseguraram aos estados a renovação automática das operações de crédito necessárias à cobertura dos encargos da dívida passada e a contratação de novos financiamentos fizeram com que a fixação dos percentuais de rolagem das dívidas interna e externa (vencidas e a vencer), a política de crédito interno (sobretudo das agências oficiais), bem como a liberdade de lançamento dos títulos da dívida mobiliária, influenciassem diretamente os gastos com o serviço da dívida e se constituíssem em elementos básicos na determinação do valor dos investimentos e na gestão financeira dos

estados. Nesse sentido, as políticas macroeconômicas de contenção da demanda agregada e das necessidades de financiamento público passaram a definir os parâmetros de atuação dos governos estaduais, e as questões referentes à rolagem da dívida e à abertura de frentes de financiamento transformaram-se em decisões carregadas de forte cunho político.

### **1.3. A Incapacidade de Refazer o Padrão de Financiamento Estadual.**

O governo da Nova República, cercado de expectativas de mudanças na prática política e na forma de condução da política econômica, abriu perspectivas alvissareiras no enfrentamento dos problemas de financiamento público. O Governo Sarney, no entanto, preso a um amplo arranjo político, não se mostrou capaz de desencadear reformas abrangentes e de frear a deterioração das condições gerais de financiamento. O virtual esgotamento do fluxo de recursos externos e a obrigatoriedade de se manter uma política consistente com elevados superávits comerciais criaram sérios obstáculos às várias tentativas de política econômica realizadas no período e limitaram os espaços de reestruturação financeira do setor público. De modo que o governo não logrou contornar a crise fiscal e gerar os recursos correspondentes aos encargos financeiros de sua responsabilidade; assim como foi mal sucedido na tarefa de desvalorizar a dívida interna e de reduzir as transferências de recursos ao exterior.

Os problemas de articulação com o mercado financeiro internacional e o valor das transferências de recursos reais ao exterior colocaram o País diante de um quadro de crise cambial permanente, determinado pelo recorrente insucesso na alteração dos rumos da negociação da dívida externa e pela necessidade de manutenção das diretrizes fundamentais da economia, com o objetivo de assegurar as divisas exigidas pelos pagamentos internacionais. Assim, o alcance da crise cambial não se restringiu somente aos períodos de fracasso das metas de superávits comerciais e do não pagamento das obrigações externas. O

problema cambial extrapolou essa conjuntura particular, quando passou a servir de base à fixação da taxa de câmbio e de juros compatíveis com a programação do setor externo.

O comprometimento das políticas de câmbio e de juros com a geração dos megasuperávits acirrou a instabilidade econômica e criou crescentes embaraços aos devedores em moedas externa e nacional. De um lado, a determinação desses dois preços básicos da economia acabou indicando os ganhos dos exportadores e os elevados níveis de valorização do capital no mercado financeiro, sendo responsável por sinalizar a todos os agentes econômicos os patamares desejados de rentabilidade e as margens de aumento de seus preços, com reflexos imediatos sobre a inflação. Por outro lado, os valores dos juros e do câmbio definiram o aumento dos custos financeiros do principal devedor da economia - o setor público - com a dívida externa e com as várias frentes de endividamento interno, gerando-lhe um processo cumulativo de desequilíbrio patrimonial<sup>(43)</sup>.

A aceleração inflacionária, por sua vez, afetou a capacidade de arrecadação fiscal do governo. O comportamento da carga tributária deixou visíveis a deterioração que acompanhou o descontrole da inflação e o elevado comprometimento da receita com o pagamento de juros e subsídios, além dos gastos necessários à manutenção do valor das exportações<sup>(44)</sup>. Esse mesmo movimento atingiu as empresas estatais. O aumento da inflação elevou a defasagem dos preços e das tarifas públicas, comprometeu o reerguimento financeiro das empresas estatais e alimentou outro foco importante de desequilíbrio das finanças públicas<sup>(45)</sup>.

A deterioração da receita pública e a percepção de que o governo seria levado a recorrer a novos ajustes fiscais e tarifários também contribuíram no fomento das expectativas inflacionárias e na aceleração da instabilidade

econômica, dificultando o equacionamento financeiro de todo o setor público. Nessa situação, as propostas do governo de pacotes fiscais todos os finais de ano e de reposição do valor das tarifas públicas não surtiram resultados positivos e provocaram pressões adicionais sobre a taxa de inflação.

A continuidade dos déficits e a alta da inflação constituíram-se nas barreiras com que se defrontou o governo na tentativa de conciliar as metas do setor externo com a estabilização da economia e a revisão das condições de desequilíbrio patrimonial do setor público.

A proposta do Plano Cruzado de combater os determinantes financeiros do déficit e de buscar a reordenação das finanças públicas não avançou diante dos percalços na negociação da dívida externa e da incapacidade de desmontar os elementos internos responsáveis pelo descontrole das contas públicas. Após o fracasso do Plano Cruzado, a ótica da política econômica, preocupada em reduzir o papel do Estado e a sua participação no conjunto das atividades econômicas, também não garantiu sucesso no controle do déficit e nem melhores condições de financiamento<sup>(46)</sup>.

O governo cortou os gastos públicos e os das empresas estatais, restringiu a oferta de crédito das autoridades monetárias e voltou a fixar limites globais rígidos para os empréstimos do sistema financeiro na tentativa de reverter as expectativas inflacionárias e de conter os crescentes sinais de desestabilização da economia<sup>(47)</sup>. Entretanto, o esforço mostrou-se inútil porque não enfrentou o problema colocado pelo elevado valor do passivo acumulado no passado, nem conseguiu reverter o processo de estreitamento das bases de financiamento do setor público.

A força do ministro Maílson no uso de instrumentos convencionais garantiu a recuperação do superávit primário (que se encontrava

em declínio desde 1985 e havia sido negativo em 1987), mas deixou claro os limites de uma política estritamente ortodoxa em refazer os mecanismos gerais de financiamento público. A concentração das pressões dos setores público e privado sobre a autoridade monetária e a falta de alternativas de financiamento, fora a expansão da base monetária e a colocação de títulos da dívida pública, apontaram a dificuldade do governo em atender qualquer movimento expansionista de gastos sem comprometer as metas monetárias e de expansão do déficit.

A suspensão da moratória e o virtual esgotamento do processo de estatização da dívida, ao lado da deterioração da conta de capitais do balanço de pagamentos, reacenderam as dificuldades com os pagamentos dos encargos financeiros externos e ampliaram a pressão sobre as fontes internas de financiamento. O aumento dos gastos com as correções monetária e cambial da dívida pública, simultaneamente com a queda da carga tributária e da demanda real por base monetária, reforçaram a tendência de estreitamento das fontes de financiamento público. As consequências foram a crescente pressão sobre a dívida pública e o aumento da liquidez da economia, com a expansão monetária e a transformação da dívida mobiliária em ativo quase monetário, contribuindo no sentido de ampliar o grau de instabilidade econômica<sup>(48)</sup>.

O fracasso em refazer as condições gerais de financiamento colocou sérias restrições à reestruturação financeira dos governos estaduais. O financiamento dos governos estaduais está condicionado por determinações mais amplas e, isoladamente, não poderia encontrar uma solução favorável diante dos problemas que envolvem todo o setor público. O esgotamento do modelo baseado no financiamento externo, o controle da contratação de novas operações de crédito, a perda de dinamismo da articulação do setor empresarial com as agências de financiamento oficiais e as empresas estatais, bem como as dificuldades da União em alimentar o fluxo de recursos intergovernamentais, deixaram poucas alternativas de financiamento aos estados. Os valores da receita

fiscal, dos preços e tarifas públicas, afetados pela desaceleração da taxa de crescimento da economia e pela alta inflacionária, não alcançaram montantes suficientes para responder à demanda com os gastos correntes e de investimentos e aos encargos gerados pelo passivo financeiro acumulado no passado. A fragilidade da base potencial de financiamento e o não encaminhamento dos encargos da dívida deixaram em aberto a equação financeira e o caminho de gestão das finanças públicas estaduais.

## NOTAS

- (1) Ver: OLIVEIRA, J. C. (1986).
- (2) Para a análise da Reforma Tributária de 1966, ver: OLIVEIRA, F. A. (1991).
- (3) As questões que se seguem estão melhor discutidas na dissertação de mestrado do autor: LOPREATO, F. L. C. (1981).
- (4) Cf. Ato Complementar n. 40 de dezembro de 1968 e Decreto-Lei n. 835 de 8/9/68.
- (5) A polêmica sobre o ICM e a questão regional foi discutida em: RESENDE, F., SILVA, M. C. (1973).
- (6) Cf. Resoluções do Senado Federal n. 58/68, 79/70, 92/70, 53/71, 52/72 e 35/74.
- (7) Um trabalho pioneiro sobre a importância da Administração Descentralizada no setor público paulista foi realizado por: COUTINHO, L. G. (1979). Esta mesma questão para o período mais recente foi tratada em: BONINI, M. R. (1988).
- (8) RESENDE, F. (1982).
- (9) AFONSO, J. R. R. (1986).
- (10) O governo achou possível sustentar o volume dos investimentos estatais requerido pelo II PND sem alterações substanciais no quadro fiscal ou nas demais condições de financiamento. Apesar dos indícios já identificados na redução da carga tributária em relação ao PIB e da deterioração apresentada pelo financiamento via dívidas interna e externa, pouco ou nada se fez para alterar a situação herdada no período anterior. A estrutura de financiamento do setor público havia atingido praticamente o seu potencial máximo e deixou transparecer sinais de disfuncionalidade. Os problemas não levaram o governo a recuar de suas intenções iniciais ou implantar reformas na área de financiamento. As intenções básicas foram mantidas, mesmo sem qualquer esforço adicional à sua base de financiamento (exceto a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento criado a partir da desvinculação de verbas já existentes). Para a discussão do II PND ver: LESSA, C. (1978).
- (11) A situação financeira das estatais é discutida por: WERNECK, R. L. F. (1985), e PAULA, T. B. (1989).
- (12) Ver: FERREIRA, E. F. (1979).

- (13) Ver: OLIVEIRA, J. C. (1985) e (1986).
- (14) Ver, entre outros, AFONSO, J. R. R., DAIN, S. (1987), e TEIXEIRA, E., BIASOTO Jr., G. (1988).
- (15) Ver: PAULA, T. B. (1988).
- (16) Cf. a) Emenda Constitucional n. 5 de 28/6/75; b) Decreto-Lei n. 1434 de 11/12/75; c) Decreto-Lei n. 1426 de 2/12/75; d) Decreto-Lei n. 1492 de 6/12/77.
- (17) Ver: RESENDE, F. (1982), AFONSO, J. R. R. (1985c) e AFONSO, J. R. R., SOUZA, M. C. (1985).
- (18) O comportamento do crédito é discutido em: ALMEIDA, J. S. G. de, et alii. (1988c).
- (19) SAREM/SEPLAN (1983).
- (20) Cf., respectivamente, Resolução Senado n. 62, de 28/10/75, e Resolução BACEN 345, de 17/11/75. Os grifos são meus.
- (21) SAREM/SEPLAN (1983).
- (22) As operações de crédito externas compreendiam: os empréstimos em moeda contratados via Lei n. 4131, os financiamentos de importações e o arrendamento mercantil (leasing).
- (23) Para a discussão sobre endividamento, ver: RESENDE, F., AFONSO, J. R. R. (1988) e AFONSO, J. R. R. (1989).
- (24) Ver: CARNEIRO, R. M. (1991).
- (25) Ver: BELLUZZO, L. G. M. (1988).
- (26) Os pontos citados foram discutidos por FIORI, J. L. (1991) e (1992); MARTINS, L. (1991) e (1992); ERBER, F. (1990).
- (27) Entre esses elementos do passivo não monetário do Banco Central merecem destaque: os depósitos das Sociedades Brasileiras de Poupança e Empréstimos (SBPE) e os depósitos dos exportadores (Res. Bacen 1208).
- (28) Ver: TEIXEIRA, E., BIASOTO Jr. G. (1988) e BONTEMPO, H. C. (1988).
- (29) Ver: CAVALCANTI, C. B. (1988) e BIASOTTO Jr. G. (1988).

- (30) Ver: PAULA, T. B. (1988).
- (31) Essa questão é discutida no capítulo III da Tese de Doutorado do autor.
- (32) Ver: PAULA, T. B. (1989).
- (33) Ver: SAMPAIO Jr., P. A. (1988).
- (34) Cf. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (1983).
- (35) Cf. 3ª Carta de Intenções.
- (36) Cf. 5ª Carta de Intenções.
- (37) As autoridades econômicas, pressionadas por governadores e instituições bancárias, permitiram certo desafogo do setor público. O governo cedeu e ampliou os espaços para novos empréstimos: a) proporcionou maior facilidade de acesso aos *relendings*; b) flexibilizou os limites mensais à expansão do crédito fixado pela resolução 831; c) retirou da base de cálculo da resolução 831 as operações externas via 63, BNH e FINAME; d) autorizou os bancos a refinanciar as amortizações e juros vencidos e não pagos em 1983 e o principal já vencido e a vencer em 1984; e) permitiu, a partir de agosto, a ampliação dos limites de expansão dos empréstimos das instituições financeiras.
- (38) Ver capítulo III da Tese de Doutorado do autor.
- (39) Essa questão está desenvolvida no capítulo VI da Tese de Doutorado do autor.
- (40) A questão dos bancos estaduais é discutida no capítulo V da Tese de Doutorado do autor.
- (41) FAGNANI, E., BRAGA, J. C., SILVA, P. L. B. (1986) discutem as dificuldades de financiamento nas áreas de habitação, saneamento básico, transporte coletivo, previdência e assistência médica e saúde.
- (42) Ver: AFONSO, J. R. R., DAIN, S. (1987).
- (43) Ver: TEIXEIRA, A. (1992) E CARNEIRO, R. M. (1991).
- (44) Ver: AFONSO, J. R. R., VILELA, R. (1991).
- (45) Ver: PAULA, T. B. (1989).
- (46) Ver: MIRANDA, J. C. (1992).

- (47) As tentativas de conter a expansão do endividamento do setor público foram recorrentes ao longo de todo o período da Nova República. As principais medidas foram: a) proibição de acesso aos *relendings* (cf. Carta Circular Bacen n. 1280 de 18/9/85); b) medidas regulamentando o acesso ao crédito interno (cf. Res. CMN n. 1135 de 5/5/86; Res. CMN 1211 de 11/86, Res. 1389 de 27/8/87 e Res. 1469 de 21/3/88, entre outras). Essas medidas serão melhor discutidas no capítulo referente ao endividamento.
- (48) Cf. BATISTA Jr., P. N. (1989): "Em resumo, nos últimos anos, e sobretudo em 1988, o setor público brasileiro se viu confrontado com acentuada redução na oferta de financiamento, resultado da queda no financiamento externo e na diminuição na demanda real por base monetária e dívida interna. O insucesso do Plano Cruzado e o abandono prematuro da moratória externa impossibilitaram uma recomposição duradoura das fontes de financiamento do setor público nesse período. A aceleração da inflação, que alcança em 1987 e 1988 taxas nunca antes registradas, e a retomada dos pagamentos dos juros, sem garantia de um fluxo adequado de recursos externos, contribuíram para uma profunda deterioração das possibilidades de financiamento do setor público." (p.61-62).

## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J.R.R. Considerações preliminares sobre a administração indireta dos Estados e Municípios. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 14., Brasília, 1986. Anais ... - Brasília: ANPEC, 1986. v.1, p.413-432.
- \_\_\_\_\_. Transferências intergovernamentais e o financiamento de Estados e Municípios. Revista de Finanças Públicas, Brasília, v.45, n.363, p.32-41, jul./set. 1985.
- \_\_\_\_\_. Endividamento público estadual e municipal: evolução recente e perspectivas da Nova Ordem Institucional. 1989. (mimeo).
- \_\_\_\_\_; DAIN, S. O setor público e as finanças públicas na América Latina: o caso do Brasil. - Rio de Janeiro, 1987. (mimeo).
- \_\_\_\_\_; SOUZA, M.C. O sistema de relações financeiras intergovernamentais e seu papel no financiamento de Estados e Municípios. Revista de Finanças Públicas, Brasília, v.45, n.362, p.15-32, abr./jun. 1985.
- \_\_\_\_\_; VILLELA, R. Estimativa da carga tributária no Brasil em 1990 e sua evolução nas duas últimas décadas. Boletim Conjuntural IPEA, Rio de Janeiro, n.13, abr. 1991.
- ALMEIDA, J.S.G. de et al. Evolução e impasses do crédito. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1988. 260p. (Relatório de Pesquisa IESP/FUNDAP, n.4).
- BATISTA JÚNIOR, P.N. Superávit, encargos financeiros e dívida do setor público brasileiro 1983/1988. - São Paulo: IESP/FUNDAP, 1989. (versão preliminar).
- BELLUZZO, L.G.M. Financiamento externo e déficit público. - São Paulo: IESP/FUNDAP, 1988. p.3-10. (Texto para Discussão Interna. IESP/FUNDAP, 15).
- BIASOTO JÚNIOR, G. Endividamento externo e desequilíbrio financeiro do setor público na primeira metade dos anos oitenta. - Campinas: UNICAMP/IE, 1988. 299p. (Dissertação de Mestrado).

- BONTINI, M.R. O setor público paulista no contexto da crise econômica dos anos 80. - Campinas: UNICAMP/IE, 1988. 200p. (Dissertação de Mestrado).
- BONTEMPO, H.C. Transferências externas e financiamento do governo federal e autoridades monetárias. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1988. p.11-33. (Texto para Discussão. IESP/FUNDAP, 17).
- CARNEIRO, R.M. Crise, estagnação e hiperinflação. Campinas: UNICAMP/IE, 1991. 251p. (Tese de Doutorado).
- CAVALCANTI, C.B. Transferências de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna. Rio de Janeiro: BNDES, 1988. 95p.
- COUTINHO, L.G. Evolução da administração descentralizada em São Paulo: questões relevantes para as políticas públicas. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.19, n.2, p.43-61, abr./jun. 1979.
- ERBER, F.S. A política industrial: paradigmas teóricos e modernidade. In: AQUARELA DO BRASIL. - Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990.
- FAGNANI, E.; BRAGA, J.C.; SILVA, P.L.B. Recessão e financiamento das políticas sociais. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1986. 72p. (Texto para Discussão, 7).
- FERREIRA, E.F. Política monetária no Brasil: O Banco Central como banco de fomento e a atual controvérsia sobre o modelo institucional. Trabalho apresentado na XVI Reunião de Técnicos de Bancos Centrais do Continente Americano. - San José, Costa Rica, 1979.
- FIORI, J.L. Reforma ou sucata: o dilema estratégico do setor público brasileiro. - São Paulo: IESP/FUNDAP, 1991. (Texto para Discussão. v.6, n.4, p.3-14).
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Avaliação técnica. Revista de Economia Política, São Paulo, v.3, n.4, 1983.
- LESSA, C. Estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso. - Rio de Janeiro: FEA/UFRJ, 1978. 291p. (Tese de Professor Titular).

- LOPREATO, F.L.C. Evolução da participação estadual na distribuição institucional de renda. - Campinas: UNICAMP/IE, 1981. 171p. (Dissertação de Mestrado).
- \_\_\_\_\_. Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988). - Campinas: UNICAMP/IE, 1992. 301p. (Tese de Doutorado).
- MARTINS, L. A crise do nacional-desenvolvimentismo. Folha de São Paulo. 29 de dezembro, 1991. p.3.
- \_\_\_\_\_. O Estado no Brasil e sua crise. Folha de São Paulo. 9 de fevereiro, 1992. p.3.
- MIRANDA, J.C. da R. Dinâmica da economia brasileira na década de 70 e 80. In: SÃO PAULO NO LIMAR DO SÉCULO XXI: cenários e diagnósticos. - São Paulo: FUNDAÇÃO SEADE/SEPLAN, 1992. v.1, p.69-84.
- OLIVEIRA, F.A. de. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. - Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991. 161p.
- OLIVEIRA, J.C. Reordenamento financeiro do governo federal: implicações da Lei Complementar n.12. - Brasília: UnB, 1986. (Texto para Discussão).
- \_\_\_\_\_. O papel das autoridades monetárias no Brasil. - Brasília: scp, 1985. (mimeo).
- PAULA, T.B. de. Padrões de financiamento do setor público: uma análise do sistema fiscal e do setor produtivo estatal no Brasil. - Campinas: UNICAMP/IE, 1989. 289p. (Dissertação de Mestrado).
- V Carta de intenções. Boletim de Conjuntura Industrial, Rio de Janeiro, v.4, n.2, abr./1984.
- RESENDE, F.; 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: IPEA/INPES, 1988b. 74p. (Texto para Discussão Interna n.132).
- RESENDE, F. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v.12, n.3, p.489-540, dez./1982.

- RESENDE, F.; SILVA, M.C. O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia do ICM. - Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973. (Série Monográfica n.13).
- SAMPAIO JÚNIOR, P.A. Padrão de reciclagem da dívida externa e política econômica do Brasil em 1983 e 1984. - Campinas: UNICAMP/IE, 1988. 2v. (Dissertação de Mestrado).
- SAREM/SEPLAN. Roteiro para operações de crédito dos Estados e Municípios. - Brasília, 1983.
- TEIXEIRA, A. Vinte anos de política econômica. In: SÃO PAULO NO LIMAR DO SÉCULO XXI: cenários e diagnósticos. - São Paulo: FUNDAÇÃO SEADE/SEPLAN, 1992. v.1, p.85-122.
- TEIXEIRA, E.; BIASOTO Jr., G. Setor público nos anos oitenta: desequilíbrios e ruptura do padrão de financiamento. Campinas: UNICAMP/IE/CECON, 1988. 116p. (Estudo Especial. CECON).
- III Carta de intenções do governo brasileiro ao FMI. Revista de Economia Política, São Paulo, v.4, n.1(13), p.145-156, 1984.
- WERNECK, R.L.F. Uma análise do financiamento e dos investimentos das empresas estatais federais no Brasil: 1980/1983. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v.39, n.1, p.3-26, jan./mar. 1985.

## TEXTO PARA DISCUSSÃO. IE/UNICAMP

### Fazem parte desta Série:

- n. 1 COUTINHO, Maurício. **Marx - reprodução do capital.** jul./91. (esgotado)
- n. 2 COSTA, Fernando Nogueira da. **A formação da taxa de juros no Brasil.** set./91. (esgotado).
- n.3 SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. **As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos.** out./91. (esgotado).
- n.4 COSTA, Fernando Nogueira da. **Política de câmbio e juros vs. dolarização programada e Banco Central independente.** jan./92. (esgotado).
- n.5 SUZIGAN, Wilson. **A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial.** fev./92. 2a. ed.
- n.6 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Mudança técnica e concorrência: um arcabouço evolucionista.** abr./92.
- n.7 POSSAS, Maria Sílvia. **Aprendendo com os clássicos: notas sobre valor e capitalismo.** abr./92.
- n.8 KAGEYAMA, Angela Antonia. **O emprego agrícola em 1985: análise preliminar.** mai./92.
- n.9 POSSAS, Mario Luiz. **Concorrência, inovação e complexos industriais: algumas questões conceituais.** jun./92. (esgotado)
- n.10 MACHADO, João Bosco Mesquita & ARAÚJO JR., José Tavares de. **Impacto das políticas comercial e cambial sobre o padrão de comércio internacional dos países da ALADI: o caso do Brasil.** jul./92.
- n.11 COSTA, Fernando Nogueira da. **(Im)Propriedades da Moeda.** out./92.
- n.12 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Ajustamento estrutural e orientação exportadora: sobre as lições da Coréia do Sul e do México.** out./92.
- n.13 SUZIGAN, Wilson. **Política comercial e perspectivas da indústria brasileira.** dez./92.

- n.14. SOTO B., Fernando. Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporatismo tradicional ao neocorporatismo. jan./93
- n.15 BAPTISTA, Margarida; FAJNZYLBBER, Pablo; PONDÉ, João Luiz. Os impactos da nova política industrial nas estratégias competitivas das empresas líderes da indústria brasileira de informática: a falsa "modernidade" e os limites da competitividade internacional. jan./93.
- n.16 NEGRI, Barjas. Urbanização e demanda de recursos hídricos na Bacia do Rio Piracicaba no Estado de São Paulo. mar./93.
- n.17 POSSAS, Mario Luiz. O conceito de concorrência em Marshall: uma perspectiva schumpeteriana. abr./93.
- n. 18 COUTINHO, Mauricio Chalfin. Marx e os preços de produção. abr./93.
- n. 19 COSTA, Fernando Nogueira da. Inovações financeiras e política monetária. abr./93.
- n. 20 LEAL, João Paulo Garcia. Evolução do comércio exterior sul-coreano de manufaturas segundo suas vantagens comparativas reveladas: 1981-1988. mai./93.
- n. 21 OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A desordem fiscal e os caminhos para uma nova reforma do sistema tributário. mai./93.
- n. 22 MACEDO E SILVA, Antonio Carlos. Keynes's economics and the search for a new economic theory: the "equilibrium trap". jun./93.
- n. 23 NEGRI, Barjas. A desconcentração da indústria paulista nos últimos vinte anos (1970-1990). jul./93.
- n. 24 CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. jul./93.
- n. 25 DEQUECH FILHO, David. Salários e absorção de mão-de-obra no Brasil: um exame a partir das regiões metropolitanas. jul./93.

REVISÃO E EDITORAÇÃO: CREUZA A. DIAS

IMPRESSÃO E ACABAMENTO: GRÁFICA DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP